Article Impact Assessment:
Mendorong Perda yang Memihak si Miskin

Penulis:
HS Tisnanta ■ Rudy ■ Widodo Dwi Putro
Oki Hajiansyah Wahab

UNIVERSITAS LAMPUNG

Article Impact Assessment:

Mendorong Perda yang Memihak si Miskin

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002
tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta
Pasal 2:

1. Hak cipta merupakan hak ekslusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana:
Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Article Impact Assessment:
Mendorong Perda yang Memihak si Miskin

Penulis:
HS Tisnanta ■ Rudy ■ Widodo Dwi Putro
Oki Hajiansyah Wahab

Indepth Publishing
PKKPHAM
YABIMA
2014

Article Impact Assessment
Mendorong Perda yang Memihak si Miskin

Penulis	:	HS Tisnanta Rudy Widodo Dwi Putro Oki Hajiansyah Wahab
Editor	:	Ridwan Hardiansyah
Sampul dan Tata Letak	:	Tri Purna Jaya

Cetakan Pertama, Febuari 2014
14 x21 cm
x+84 hlm

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.
All rights reserved

Perpustakaan Nasional Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN : 978-602-1534-22-9

Penerbit :
Indepth Publishing
Jalan Ahmad Yani, Gang Pioneer, No. 41, Gotongroyong,
Tanjungkarang Pusat, Bandar Lampung
indepth.publishing@gmail.com, | www.indepthpublishing.org
081279604790

Bekerja sama dengan
Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKPHAM)
Fakultas Hukum Universitas Lampung
Jurnal Ius Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Mataram
Yayasan Bimbingan Mandiri (YABIMA) Indonesia

Kata Pengantar

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa. Karena dengan rahmat-Nya, buku berjudul *Article Impact Assessment*, *Mendorong Perda yang Memihak si Miskin*. Naskah buku ini berasal dari penelitian berjudul *Propoor Model dalam Perumusan Perda yang Berorientasi pada Pemenuhan Hak Masyarakat Miskin Atas Pelayanan Dasar***,** yang dibiayai dari Hibah Penelitian Strategis Nasional.

Kajian ini pada hakikatnya memiliki tujuan jangka panjang, yaitu mewujudkan produk hukum daerah yang berkarakter *propoor*. Produk hukum tersebut sebagai landasan kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan hak masyarakat miskin. Untuk itu, upaya peningkatan kapasitas *legal drafter* dibutuhkan dalam memahami kondisi kemiskinan, yang berkaitan dengan ketidakberdayaan, keterkucilan, kerentanan, dan keamanan.

Ke depan, tugas seorang *legal drafter* adalah menuangkan kebijakan pemerintah daerah ke dalam rumusan-rumusan norma yang bersifat afirmatif. Tugas lainnya adalah membuka ruang akses agar kepentingan masyarakat miskin terakomodasi, dalam penyusunan

produk hukum daerah, yang berbasis pemenuhan hak masyarakat miskin. Sehingga, perda dapat menjadi instrumen penggerak transformasi masyarakat.

Kami berharap, kajian ini akan menjadi bahan pembelajaran bersama, dan dapat terus dikembangkan di masa yang akan datang. Secara khusus, kami juga mengucapkan terima kasih kepada para narasumber Prof. Deny Indrayana, S.H, L.LM, Ph.D; Hayanul Haq, S.H, L,LM, Ph.D; Prof. Dr. Sulistyowati Irianto, M.A; dan berbagai pihak yang telah membantu penelitian ini.

Kami pun menyampaikan terima kasih kepada Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKPHAM) Fakultas Hukum Universitas Lampung, Pengelola Jurnal Ius Program Magister Hukum Universitas Mataram, Yayasan Bimbingan Mandiri (YABIMA) Indonesia, dan Indepth Publishing yang telah mendorong penerbitan hasil penelitian ini ke dalam bentuk buku yang lebih ringkas.

Bandar Lampung, Januari 2014

Tim Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar v
Daftar Isi vii
Daftar Ragaan dan Tabel ix

Prolog 1

Bab I
Kegagalan Pembangunan Hukum
dan Penguatan Legislasi 7

Bab II
Membaca Kelemaha-kelemahan
UU Nomor 12 Tahun 2011 13

Bab III
Kewenangan Daerah, Antara Kekuatan
dan Kelemahan 25

Bab IV
Mendorong Akses Terhadap Keadilan
dalam Proses Legislasi 34

Bab V
Perda sebagai Instrumen Transformasi 50

Bab VI
Model AIA sebagai Model Perumusan Perda yang Propoor 57

Bab VII
Ke Arah Perda yang Propoor 72

Daftar Pustaka 75
Indeks 81
Tentang Penulis 82

Daftar Ragaan dan Tabel

Ragaan

Ragaan 1. Alur sumber kewenangan dalam perumusan peraturan daerah 28
Ragaan 2. Model penyusunan perda dengan pendekatan berbasis hak 36
Ragaan 3. Pola hubungan RPJMD, produk hukum daerah, dan upaya pemberdayaan masyarakat miskin 38
Ragaan 4. Model pembentukan prolegda yang *propoor* 41
Ragaan 5. Skema Triadik dalam model AIA 66
Ragaan 6. Indikator *Legal Empowerment* dalam kerangka AIA 69

Tabel

Tabel 1. Karakter produk perundang-undangan 55

PMII
N U
LAKPESDAM

Prolog

Peraturan perundang-undangan adalah produk politik. Undang-undang dan Perda dibuat oleh legislatif yang sebagian besar isinya adalah politisi dari partai-partai politik. Meski kita semua tahu, mayoritas sarjana hukum masih mengamini ajaran Positivisme Hukum bahwa hukum itu netral dan obyektif. Seolah hukum seperti cangkang kosong tanpa kepentingan. Margot Stubbs, menyingkap kedok klaim netralitas hukum itu.

> "Positivism in law is structurally connected to a deeper set of presuppositions about society that are expressed under the rubric of "liberalism". Liberal philosophy embraces legal positivism in the way it presents the legal system as neutral, independent and apolitical mechanism for resolving social tension. This presentation of law is given its political expression in the notion of the "Rule of Law"—that is, the legal doctrine that all people are equal under the law and can expect from it a neutral and unbiased determination of their rights."[1]

Margot Stubbs menunjukkan klaim netralitas hukum bukan lahir dari ruang kosong melainkan mempunyai akar

[1] Margot Tubbs, *"Feminism and Legal Positivism"* dalam D. Kelly Eisberg (ed.), *Feminist Legal Theory: Foundations*, Philadelphia, Temple University Press, 1993. hal. 456-457.

ideologi tertentu, yakni liberalisme. Pandangan netralitas atau obyektivitas hukum hanya akan mengaburkan dan menyembunyikan kepentingan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sejak Mahkamah Konstitusi terbentuk, tercatat sudah puluhan undang-undang yang dimintakan uji materilnya karena adanya keberatan beberapa pihak terhadap isinya. Demikian pula banyak Perda yang diuji ke Mahkamah Agung. Artinya apa? Hukum sarat tarik-menarik berbagai kepentingan.

Pertanyaan yang sering menggelisahkan, mengapa petani memprotes hukum agraria? Mengapa buruh unjuk rasa menolak hukum ketenagakerjaan? Mengapa masyarakat adat menolak hukum kehutanan? Mengapa belum pernah ada pengusaha yang unjuk rasa menolak peraturan hukum penana?

Mengamati beberapa proses legislasi dan pengalaman membantu merancang peraturan perundangan-perundang-undangan, UU 12 No 12 tahun 2012 (dan sebelumnya UU 10 tahun 2004) sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan, dipegang teguh oleh biro hukum pemerintah daerah, legislator, dan akademisi yang menjadi legislatif *drafter*.

Perdebatan di parlemen dan biro hukum hampir didominasi persoalan teknis yuridis. UU No. 12 tahun 2012 memang terlalu memusatkan perhatian pada masalah teknis yuridis, tetapi sangat sedikit memberi perhatian bagaimana memberi "nutrisi" pada peraturan perundang-undangan. Teknis yuridis memang penting dalam legislatif *drafting*, tetapi mengabaikan "nutrisi" peraturan sama dengan

memuja bentuk tapi melupakan isi. UU No. 12 tahun 2011 cenderung mempengaruhi para perancang peraturan perundang-undangan hanya sibuk mengurusi soal teknis yuridis seperti format, tanda titik, koma, dan seterusnya.

Perancang peraturan diasumsikan berada dalam posisi netral. Penggunaan kata "hukum berpihak" menimbulkan polemik dan debat yang tidak berkesudahan. Proses legislatif *drafting* terlanjur diandaikan sebagai kegiatan yang netral dan objektif. Padahal, sebenarnya posisi netralnya adalah untuk menutupi "kedok" bahwa di dalam pembentukan peraturan sarat pertarungan kepentingan.

Kedok netralitas itu bisa disingkap dengan pertanyaan: Apakah para pihak yang terlibat dalam perumusan peraturan perundang-undangan dapat benar-benar bebas nilai dan kepentingan? Apakah legislator dan perancang peraturan perundang-undangan benar-benar dapat berpikir secara baru tanpa titik tolak sama sekali dan tanpa dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi, politik, dan kesadaran yang menyejarah?

Legislatif *drafting* yang mengklaim bebas nilai, netral, dan tidak berpihak di tengah ketimpangan sosial bukankah justru melestarikan status quo dibalik kedok objektivitasnya? Pertanyaan-pertanyaan itu menunjukkan bahwa netralitas peraturan perundang-undangan lebih merupakan "fiksi kekanak-kanakan" daripada kenyataan. Padahal pembentukan peraturan perundang-undangan yang kelihatannya tenang dari luar, di dalamnya sarat dengan pertarungan kepentingan.

Sesungguhnya, dalam sungai sejarah yang mengalir, apa yang dinamakan hukum selalu mengalami transformasi,

beralih-alih dari formatnya yang satu ke formatnya yang lain. Buku ini menawarkan hukum yang mempunyai tenaga transformatif. Hukum transormatif yang dimaksud adalah cara menyeluruh merubah keadaan menjadi lebih baik. Namun, perubahan yang dimaksud bukan semata mengubah suatu kondisi di permukaan. Melainkan, perubahan yang sifatnya mendasar, mengubah relasi dan pola-pola hubungan dalam masyarakat. Perubahan yang sifatnya mendasar ini sebagai transformasi sosial.

Dalam hukum transformatif, fungsi hukum bukan hanya menjaga ketertiban atau menyelesaikan sengketa, melainkan hukum dapat menjadi alat dalam melakukan perubahan sosial. Hukum bukan hanya sebagai engsel interaksi antarmasyarakat melainkan juga sebagai instrumen yang mendorong perubahan dengan mengubah relasi atau pola-pola hubungan di dalam suatu masyarakat menjadi lebih berkeadilan. Relasi yang dimaksud di sini adalah persoalan ketimpangan kelas sosial, gender, lingkungan, minoritas, kelompok subaltern. Suatu perubahan yang sifatnya merombak struktur-kultur antara lapisan-lapisan kelas dalam masyarakat, relasi gender, lingkungan, dan sebagainya. Hukum tranformatif berpihak: berpihak kepada yang lemah, papa, dan miskin.

Hukum transformatif ini berpihak kepada yang lemah, papa, dan miskin bukan lahir dari ruang kosong, melainkan pesan yang terkandung dalam Sila Kelima dalam Pancasila. UU No. 12 tahun 2011 menyebutnya secara eksplisit sebagai landasan filosofis. Artinya, Pancasila merupakan metanorm atau sumber dari segala sumber hukum. Semua hukum positif merupakan pancaran dari nilai-nilai

Pancasila. Kemanusiaan yang adil dan beradab serta sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia merupakan *fundamental right* yang diturunkan dalam Pasal 27, 33, dan 34 UUD 1945.

Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia merupakan mandat tertinggi dari Pancasila, lalu bagaimana menurunkan dalam peraturan perundang-undangan? Pertanyaan ini yang akan dijawab dalam buku ini, meski bukan bermaksud memecahkan masalah *(problem solving)*, melainkan lebih menghadapi masalah *(problem facing)*.

Hukum transformatif berbeda dengan hukum sebagai alat rekayasa sosial *(law as a tool of social engineering)*. Dalam pandangan hukum sebagai alat rekayasa sosial, masyarakat dilihat sebagai objek peraturan. Penentu arah peraturan adalah penguasa yang hendak merekayasa suatu perubahan menjadi masyarakat yang lebih modernis. Perubahan sosial mungkin saja akan terjadi, namun belum tentu dengan transformasi sosial.

Politik legislasi yang menolak transformasi, menunjukan bias kepentingan elite dan cenderung menjadikan masyarakat hanya sebagai objek peraturan. Hukum transformatif menolak cara berpikir status quo dan submisif. Cara pandang konservatif dan status quo menyebabkan kita tidak berani melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian, mengutip Satjipto Rahardjo hanya menguatkan maksim "hukum untuk hukum" bukan "hukum untuk manusia".

Memang tidak mudah merombak suatu orde sosial melalui hukum, terlebih lagi jika tatanan itu sudah

terbangun mapan. Untuk mengubah orde yang kokoh, tidak mungkin hanya dibebankan pada pundak legislator, biro hukum, dan para perancang peraturan semata, melainkan juga melibatkan masyarakat yang lain seperti kelompok subaltern dan masyarakat akar rumput.

Tentu, buku ini tidak hanya merangkai mimpi diatas awan, menawarkan diskursus melainkan juga mendaratkan kritik pada soal yang lebih teknis, misalnya menunjukan kelemahan dalam desain penyusunan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Kelemahan pemahaman terkait azas-azas hukum dan penggunaan bahasa mengakibatkan para *legal drafter* di daerah kebanyakan masih terjebak pada ilmu teknis perundang-undang-undangan semata.

Buku ini menawarkan model pendekatan Article Impact Assesment (AIA) sebagai model penyusunan perda yang berkarakter *propoor*. Lewat model ini diharapkan akan meningkatkan kemampuan *legal drafter* dalam mendiagnosis masalah-masalah kemiskinan di daerah dan menuangkannya dalam kaidah norma bersifat affirmatif dan membuka ruang akses bagi masyarakat. Implikasinya produk hukum yang dihasilkan akan berkarakter *propoor*. Harapannya, lewat penggunaan model AIA akan mendorong kemampuan seorang *legal drafter* untuk menuangkan kebijakan Pemda yang berkarakter *propoor* ke dalam rumusan-rumusan norma yang bersifat affirmatif dan membuka ruang akses bagi masyarakat miskin.

Bab I
Kegagalan Pembangunan Hukum dan Penguatan Legislasi

Dalam dinamika pembangunan hukum, Sulistyowati Irianto[2] mengemukakan, telah terjadi kegagalan gerakan "*law and development*", yang dicanangkan pada tahun 1960-an, dan gerakan *"rule of law"* yang bertujuan untuk membangun sistem hukum, yang *"business and investment friendly"*[3]. Pembangunan struktur hukum baru hanya berlandaskan pada nilai-nilai *rule of law* semata, demi kepentingan investor. Menurut *Kelsen*[4], esensi moralitas

[2] Sulistyowati Irianto, *Menuju Pembangunan Hukum Pro-keadilan Rakyat, dalam Sosiologi Hukum dalam Perubahan*, editor: Antonius Cahyadi dan Donny Danardono, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009. Sulistyowati mengutip pertanyaan esensial yang dilontarkan F. Benda-Beckman, "*What did lawyers understand about the development of the third world?*" Selain itu, ia juga banyak mengutip pertanyaan ahli ternama berkaitan dengan kegagalan gerakan *law and development*, antara lain Trubek dan Marc Galanter yang menyatakan, "*That law and development was based on a flawed theory of law and society, and a flawed ideal of liberal legalism."* Lawrence Friedman mencatat, promosi reformasi hukum di negara berkembang kehilangan, "*Any careful, thought out, explicit theory of law, and society or law and development*." James Gardaner, mantan petinggi Ford Foundation memberi pandangan tentang proyek pembangunan hukum di Amerika Latin, "*These programs, thought well-intentioned, amounted to legal imperialism."*

[3] *Ibid*. Hal. 4-5. Dikemukakan bahwa, *the rule of law* tidak berakar pada budaya hukum *(legal culture)* masyarakat di mana program dijalankan. Program tersebut berpijak pada *the rule of law orthodoxy*, yang menitikberatkan pada pembangunan struktur formal dan institusi negara serta bidang hukum bisnis modern. Sementara persoalan hukum masyarakat miskin di luar ranah negara, ada di mana-mana dan tidak diperhitungkan.

[4] Hans Kelsen (alih Bahasa: Nurainun Mangunsong), *Teori Hukum Murni*, Nusamedia, Bandung, 2007. Hal. 72. Dikemukakan bahwa, orang berpegang pada definisi hukum

hukum, yaitu keadilan, telah tercabut dari akar budayanya. Sehingga, sistem hukum yang dibangun tidak lagi berlandaskan pada *rule of ethics*.

Orientasi pembangunan sistem hukum tersebut menimbulkan dampak diskriminasi kepada kelompok masyarakat tertentu. Alhasil, mereka kehilangan akses dan penguasaan atas sumber daya (*resources*), yang mendukung keberlangsungan kehidupan mereka. Pembangunan hukum telah menimbulkan suasana asimetri antara hukum dan masyarakat, yang sarat dengan ketidakadilan dan ketidaksetaraan *(unequalities)*, baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik. Ketimpangan antara hukum dan keadaan sosial terwujud dalam bentuk ketidakberdayaan *(powerlessness)*, keterkucilan *(isolation)*, kerentanan *(vulnerability),* keamanan *(security),* serta keberlanjutan penghidupan *(sustainable livehood)* sekelompok besar masyarakat (miskin), sebagaimana Sen memetakan aspek-aspek kemiskinan.[5]

Menurut Satjipto Rahardjo[6], hukum adalah suatu institusi yang mengantarkan manusia pada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia. Konsepsi tersebut adalah pemahaman dan pemaknaan mengenai hukum secara holistik, baik dari segi konsep, fungsi, maupun tujuan. Sebagai sebuah institusi, hukum seringkali dipahami hanya sebatas sebagai institusi artifisial, yang terikat dengan bentuk-bentuk formal, prosedur-prosedur, dan birokrasi penyelenggaraan hukum. Substansi hukum

sebagai bagian dari moral, yang mengidentikkan hukum dengan keadilan.

[5] Lima aspek tersebut merupakan unsur konsep kemiskinan yang dirumuskan oleh *Amartya Sen*, dalam bukunya *Development As Freedom,* Anchor Books, New York, 1999.

[6] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif - Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009. Hal. 2.

dirumuskan secara terukur dan formal. Konsep-konsep serta konstruksi-konstruksi hukum baru[7] diciptakan sebagai suatu sistem gagasan, tentang sifat netral *(neutrality),* seragam *(uniformity),* dan dapat diprediksikan *(predictability).* Pemaknaan tersebut menyimpan sebuah problem yang sangat mendasar, di mana pada kenyataannya, tidak semua orang mampu mengakses dan memahami isi hukum.

Kemiskinan merupakan kegagalan pemerintah dalam upaya pemenuhan hak dasar warga, berkaitan dengan faktor yang bersifat struktural. Faktor struktural tersebut, antara lain kebijakan pemerintah, pengelolaan anggaran, dan penataan kelembagaan yang tidak berorientasi pada pemenuhan hak dasar masyarakat. Substansi kebijakan publik selayaknya mengakomodasi kondisi masyarakat miskin, yang menghadapi berbagai keterbatasan. Hal itu melalui pengaturan kebijakan yang bersifat afirmatif. Pengaturan afirmatif akan menembus keterbatasan yang dihadapi masyarakat miskin, antara lain meliputi aspek ketidakberdayaan (*powerlessness*), keterkucilan (*isolation*), kerentanan (*vulnerability*), keamanan (*security*), *gender gap*, dan keberlanjutan hidup (*sustainable-livehood*). Hal ini bermakna bahwa penanggulangan kemiskinan membutuhkan perubahan kebijakan legislasi, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah.

Upaya perbaikan politik legislasi daerah bertujuan meningkatkan kualitas peraturan daerah (perda), khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama pada sektor pendidikan dan kesehatan. Hal itu membutuhkan perubahan pola pendekatan hukum administrasi yang

[7] Lihat Satjipto Rahardjo*, Biarkan Hukum Mengalir*, Kompas, Jakarta, 2007. Hal. 12-13.

berorientasi pada kekuasaan, ke arah pendekatan hak asasi (*right based approach*), dengan membuka ruang diskresi. Perubahan paradigma tersebut membutuhkan kerangka legal yang memadai. Tujuannya untuk memperbaiki aspek substansi maupun aspek teknik dalam proses pembentukan perda, agar berpihak kepada masyarakat miskin. Karakter perda diarahkan pada bentuk hukum purposif, yang memberikan penekanan dalam pencapaian tujuan. Di mana, hal tersebut berlandaskan pertanggungjawaban etik *(ethic of responbility)* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perda adalah institusi hukum yang merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah. Perda adalah instrumen yuridis yang sangat strategis dalam pemenuhan hak-hak warga, atas berbagai bentuk pelayanan yang diselenggarakan pemerintah daerah (pemda). Perda selayaknya mengabdi pada kebahagiaan manusia. Sehingga, perda dapat menjadi sarana menuju kesejahteraan. Pembentukan perda membutuhkan langkah progresif, yang mampu menjadi jembatan bagi keterbatasan si miskin, untuk mengakses pelayanan yang diselenggarakan pemda.

Moralitas perda tidak dapat dilepaskan dari keberadaannya sebagai produk hukum administrasi, dalam kerangka asas otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Perda tunduk pada asas keabsahan tindakan pemerintahan, yang meliputi kewenangan, prosedur, dan substansi.[8]

[8] Philipus M Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato peresmian penerimaan jabatan Guru Besar, 10 Oktober 1994. Hal. 7. Asas keabsahan mempunyai tiga fungsi. Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan *(bestuurnormen)*. Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*). Dan bagi hakim, asas keabsahan berfungsi

Perda adalah instrumen pemda untuk mendistribusikan kemakmuran dan sumber daya secara *equal (equality of welfare dan equality of resourches)*.[9] Perda dibentuk secara sadar guna mengatasi terjadinya kesenjangan *(in-equality)* dan kemiskinan. Hal itu dilakukan melalui proses integrasi sistem-sistem organik, yang saling berkaitan dan saling bergantung. Perda harus mampu mengintegrasikan empat elemen moral ekonomi yang harus diperhitungkan, yaitu efisien (*effisiency*), keadilan (*justice*), kebebasan (*liberty*), dan keunggulan (*excellence*).[10]

Perumusan norma dilakukan dalam kerangka mengintegrasikan nilai-nilai moral (sosial, ekonomi, dan budaya) dalam sebuah aturan. Substansinya, ada hak dan kewajiban masyarakat serta tanggung jawab pemerintah dalam konteks negara kesejahteraan. Tanggung jawab pemerintah, khususnya pada pembangunan ekonomi, mempunyai hubungan sangat erat dengan peran pemerintah dalam menciptakan nilai keadilan, yang diintegrasikan dalam aturan hukum.[11]

---

sebagai dasar pengujian (*toetsingsgronden*).

[9] Lihat Ronald Dworkin yang mengemukakan dua teori tentang persamaan *(equality)*, yaitu persamaan dalam kemakmuran dan persamaan dalam sumber daya. Hal itu terdapat pada dua seri tulisannya yang berjudul *What is Equality? Part 1: Equality of welfare dan Part 2: Equality of Resourches*. Dua tulisan itu dapat diakses melalui jurnal Philosophy and Public Affairs, Vol. 10 No. 4 (Autumn, 1981) Princeton University Press. Lihat www.jstor.org. Diakses 15 November 2013.

[10] Lihat Yuichi Shionoya, *Economy and morality,* Edward Elgar Publishing Ltd, Northamton Massachusetts, 2005. Hal. 15. Selanjutnya dikemukakan dalam halaman 16 tentang *the third way*, *"I will venture to say that in the new relationship, the economic and morality will be internally connected in such a way, that the moral imperatives will play a key role in regulating the economy but will be feasible in term of economic logis. Such coordination requires a new philosopy of welfare state."*

[11]Lihat Jan M. Broekman, *Legal Subjective as Precondition for Intertwinent of Law and Welfare State,* walter de Gruyter, Berlin - New York, 1985. Keterkaitan antara hukum dengan negara kesejahteraan dikemukakan, *"The welfare state is generally understood*

Perda adalah produk hukum administrasi yang harus memenuhi idealitas konsep negara hukum. Idealitas paling dasar adalah asas legalitas. Perda merupakan sarana untuk mendorong kemandirian terciptanya *political equality, local responsibility*, dan *local responsiveness*, serta *citizen participation*. Dengan demikian, perda akan memperkuat pemda dalam menyelenggarakan pelayanan dasar, yang merupakan determinan guna menciptakan kesejahteraan.

as the integration of economic facts and general ideas about justice. It also includes the pervasive presence and functioning of law various aspects of social life (Hal. 79)*."* Selanjutnya dikemukakan, keterkaitan antara hukum dengan ekonomi sebagai aspek sangat penting dalam negara kesejahteraan, yaitu, "*This also applies to the intertwining of law and economic one of most important aspects of the welfare state. It is aso important to realize thet the influence of policies can increase without destroying the influence or economic."*

Bab II
Membaca Kelemahan-kelemahan UU Nomor 12 Tahun 2011

Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan pelaksanaan dari Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945 yang menyatakan, "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan UU diatur lebih lanjut dengan UU."[12]

UU Nomor 12 Tahun 2011 merupakan perbaikan terhadap kelemahan-kelemahan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004. Muatan materi baru yang ditambahkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, antara lain memasukkan kembali ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD 1945.[13]

[12] Ruang lingkup materi muatan UU ini diperluas tidak saja UU tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, selain UUD 1945 dan ketetapan MPR. UU Nomor 12 Tahun 2011 menjadi kiblat panduan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

[13] Masuknya kembali TAP MPR dalam tata hierarki peraturan perundang-undangan, bukan karena perselisihan paradigma ketatanegaraan. Namun, hal itu tidak lepas dari pengaruh Taufik Kiemas, yang saat itu menjabat sebagai Ketua MPR. Hal itu bisa dilihat dari usulan PDIP yang memasukkan kembali TAP MPR, dalam tata hierarki peraturan perundang-undangan saat proses penyusunan draf pembentukan peraturan perundang-undangan, yang sekarang menjadi UU Nomor 12 Tahun 2011.

Materi baru lainnya adalah perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan. Hal itu tidak hanya untuk program legislasi nasional (prolegnas) dan program legislasi daerah (prolegda), melainkan juga perencanaan peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (perpres), dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kelebihan UU Nomor 12 Tahun 2011, dibandingkan UU Nomor 10 Tahun 2004, ada pada pengaturan naskah akademik. Naskah akademik merupakan persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang (RUU), atau rancangan peraturan daerah (raperda) provinsi dan raperda kabupaten/kota. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik dimuat dalam lampiran I. Selain perancangan peraturan, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli (Pasal 99).

Meskipun begitu, UU Nomor 12 tahun 2011 masih mengandung kelemahan-kelemahan. Ada tiga masalah mendasar yang menjadi kelemahan UU Nomor 12 tahun 2011, yakni mengenai asas, partisipasi, dan bahasa.

1. Asas

Pembuatan setiap perundang-undangan selalu didasari sejumlah asas atau prinsip dasar. Asas hukum merupakan fondasi suatu perundang-undangan. Menurut Satjipto Rahardjo, asas hukum bukan peraturan hukum. Namun, tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Asas hukum memberi makna etis pada peraturan-peraturan hukum dan tata hukum.[14]

[14] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, 1980. Hal. 87.

Satjipto Rahardjo mengibaratkan asas hukum sebagai jantung peraturan hukum, atas dasar dua alasan.[15] Pertama, asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya sebuah peraturan hukum. Ini berarti, penerapan peraturan-peraturan hukum bisa dikembalikan pada asas hukum. Kedua, karena mengandung tuntutan etis, asas hukum diibaratkan sebagai jembatan, antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.

Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan, asas peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Selanjutnya, Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas (a) pengayoman, (b) kemanusiaan, (c) kebangsaan, (d) kekeluargaan, (e) kenusantaraan, (f) *bhinneka tunggal ika*, (g) keadilan, (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, (h) ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau (i) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas hukum ini masih abstrak. Derivasi masih perlu dilakukan supaya asas hukum menjadi norma positif. Misalnya, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yang masih mengundang pertanyaan. Bagaimana asas tersebut terwujud, jika basis sosial tempat berpijaknya hukum masih diliputi ketidaksamaan sosial?

[15] *Ibid.*

Atau, asas keadilan yang memunculkan pertanyaan, bagaimana mendekatkan peraturan perundang-undangan dengan keadilan? Struktur sosial tempat berpijaknya hukum bak piramida. Semakin ke pucuk, semakin sedikit jumlah orang yang bermukim di bagian atas piramida. Sebaliknya, semakin ke bawah, semakin banyak orang yang berada di dasar piramida.

Sebagaimana kita ketahui, mayoritas masyarakat di Indonesia yang berada di dasar piramida, adalah masyarakat kelas bawah, seperti buruh, petani guram, nelayan, tukang ojek, atau pedagang sayur keliling. Meski jumlah mereka besar, tetapi memperebutkan kue kemakmuran yang kecil. Mengakomodasi dan memperjuangkan kepentingan, dalam peraturan perundang-undangan secara sama dalam dua kondisi yang berbeda, sama tidak adilnya memperlakukan berbeda dua kondisi yang sama. Keadilan hanya bisa dipahami jika diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan melalui hukum.

Jika asas merupakan fondasi bagi lahirnya sebuah peraturan hukum, apa konsekuensi yuridis bila ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan asas-asas itu? Misalnya, peraturan perundang-undangan justru bertentangan dengan asas kemanusiaan, keadilan, *kebhinnekaan*, dan kesamaan kedudukan dalam hukum.

Uji materi peraturan perundang-undangan di Indonesia hanya bisa dikabulkan, apabila terbukti bertentangan dengan tata hierarki peraturan yang lebih tinggi (Pasal 7 dan 9 UU Nomor 12 Tahun 2011). Tetapi, kita tidak bisa mengajukan uji materi sebuah peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan asas-asas tersebut.

UU Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya juga mengatur konsekuensi peraturan perundang-undangan yang bertentangan. Terutama, asas yang relatif berlaku universal, seperti kemanusiaan, *kebhinnekaan*, dan keadilan *(lex iniusta non est lex)*. Jika tidak, asas-asas dalam Pasal 5 dan 6 hanya menjadi semacam "gincu pemanis".

2. Partisipasi

Secara normatif, Pasal 96 mengatur tentang partisipasi masyarakat. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan tersebut dapat melalui (a) rapat dengar pendapat umum, (b) kunjungan kerja, (c) sosialisasi, dan/atau (d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Ruang partisipasi, seperti seminar, lokakarya, dan diskusi masih eksklusif untuk kelas terpelajar. Sementara, kunjungan kerja ke daerah, atau dengan bahasa lain menyerap aspirasi, relasi masih bersifat patron-klien. Relasi yang timpang cenderung mendistorsi komunikasi. Apalagi jika ditambah lemahnya kemampuan politik masyarakat, dalam melakukan tawar-menawar *(bargaining)* dengan pejabat dan institusi politik formal.

Hanya dengar pendapat umum yang memungkinkan masyarakat akar rumput ikut berpartisipasi. Itu pun sifatnya reaksioner. Dengar pendapat biasanya baru terealisasi apabila masyarakat akar rumput melakukan demonstrasi, akibat saluran-saluran untuk mengartikulasikan kepentingan mereka telah buntu. Artinya, masyarakat akar rumput belum mempunyai ruang partisipasi untuk mengatakan apa

yang adil, atau yang tidak adil buat mereka. Hukum masih dibuat di mana petani, nelayan, atau buruh tidak ikut bicara dan terlibat.

Itulah mengapa, setiap lahirnya peraturan-peraturan ketenagakerjaan selalu mendapat resistensi dari buruh. Peraturan-peraturan yang berhubungan dengan tanah ditolak para petani. Peraturan berkaitan dengan hutan mendapat perlawanan dari masyarakat adat. Sebaliknya, kita tidak pernah mendengar aksi pengusaha menolak produk peraturan ketenagakerjaan, pertanahan, sumber daya air, pertambangan, dan kehutanan.

Kanal-kanal partisipasi lain perlu dibuka. Masyarakat kita sebenarnya mempunyai modal sosial berupa partisipasi kewargaan, seperti *ngobrol*, musyawarah, dan gotong royong. Partisipasi kewargaan adalah kebalikan dari demokrasi keterwakilan. Bila demokrasi keterwakilan mengasumsikan kekuasaan dititipkan kepada wakil rakyat, yang dipilih melalui proses pemilu agar nantinya memperjuangkan aspirasi rakyat, maka dalam partisipasi kewargaan, warga dapat memengaruhi pengambilan keputusan publik. Partisipasi kewargaan dalam demokrasi bisa melalui *ngobrol-ngobrol* rakyat sampai yang berbentuk musyawarah. UU Nomor 12 Tahun 2012 belum secara eksplisit mengatur bentuk partisipasi kewargaan, yaitu bagaimana mengaktifkan warga supaya dapat memengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Lalu, bagaimana proses menyepakati produk hukum? Pertanyaan ini adalah esensi dari partisipasi kewargaan. Ketika kita mau mencapai sebuah produk peraturan

perundang-undangan tertentu, ada prinsip yang berbunyi, keputusan/kesepakatan/produk hukum yang sahih, atau mengklaim kesahihan itu, hanyalah produk hukum yang disepakati setiap subyek, atau orang yang terkena produk hukum itu.

Misalnya ketika pemerintah daerah (pemda) hendak mengatur daerah bebas becak, maka sebelum peraturan daerah (perda) diputuskan, ada prinsip yang tidak bisa ditolak, yakni mengikutsertakan pihak-pihak yang terkena peraturan itu. Mereka adalah tukang becak, pemilik becak, masyarakat pengguna becak, pengguna jalan, masyarakat yang peduli becak, dan semua orang yang terkena aturan itu. Mereka harus diandaikan sebagai warga yang akan terkena dampak peraturan itu. Sehingga, subyek yang paling lemah dan miskin dalam forum itu, mampu menyampaikan pendapatnya. Karena, suara yang paling bodoh sekalipun adalah suara yang memiliki hak.

Kalau ada satu dari mereka tidak sepakat, maka hukum itu tidak mempunyai legitimitas, meski berlaku secara legalitas. Tentu saja, ini ideal. Karena, prinsip memang harus ideal. Kalau tidak ada prinsip, maka kita permisif dengan produk UU. Jika kita terlalu permisif, maka produk UU hanya menjadi kompromi politik. Tetapi kalau kita menggunakan prinsip itu, kita bisa mempersoalkan, bahkan mempersoalkan kompromi dan kepentingan menjadi sesuatu yang ideal. Apakah benar UU mencerminkan aspirasi publik, atau hanya hasil politik "dagang sapi"?[16]

[16] Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Teori, Prinsip, dan Praktik*, makalah, pada "Forum Rapat Kerja ke-3 dan Koordinasi Pelaksanaan Deliberative Forum "Program Pemberdayaan Masyarakat Sipil dalam Proses Otonomi Daerah" di Yogyakarta pada 24 Agustus 2005. Tulisan ini diperoleh dari blog milik Saiful Arif, http://www.saifularif.

Karena itu, partisipasi warga seharusnya terlaksana sebelum naskah akademik, dan rancangan itu dibuat. Sehingga, gagasan besar perlunya menyusun sebuah peraturan sudah dimunculkan sejak awal berdasarkan kebutuhan warga. Tetapi Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 memperlihatkan, naskah akademik seolah hanya bisa dilakukan kalangan akademisi.

Sebaliknya, masyarakat akar rumput tidak mudah ikut berpartisipasi langsung. Itu bisa dilihat pada Pasal 1 Ketentuan Umum poin (11) yang menyebutkan, naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum, terhadap masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Bahkan, pedoman sistematika dan format naskah akademik dalam lampiran I dibuat seperti menyusun skripsi.

3. Bahasa

Bahasa adalah rumah berpikir. Bahasa memegang peran penting dalam cara berhukum kita. Hukum dengan segala dinamikanya dimediasi bahasa. Kita tidak dapat menghindarkan hukum sebagai persoalan bahasa. Peraturan perundang-undangan amat bergantung pada bahasa.

Tanpa bahasa, bagaimana cara mengomunikasikan peraturan perundang-undangan, yang dibangun di atas konstruksi bahasa. Hanya melalui bahasa, masyarakat memahami dan mematuhi maksud, tujuan, serta rumusan peraturan.

Dalam bahasa, ada narasi dan makna. Begitu halnya dalam hukum, yang menurut Cover, "*No set of legal*

com/blog/home/pikiran/ide/74-demokrasi-deliberatif-teori-prinsip-dan-praktik-.html. Diakses tanggal 14 November 2013.

institutions or prescriptions exists apart from the narratives, that locate it and give it meaning".[17] Hukum sebagai teks, tentu tidak hanya melibatkan sintatik,[18] melainkan juga semantik[19] dan pragmatik.

Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan ragam bahasa peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

> "Bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun, bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri, yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum, baik dalam perumusan maupun penulisan."

Menurut Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011, ciri-ciri bahasa peraturan perundang-undangan, antara lain:

a. lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
b. bercorak hemat, hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
c. obyektif dan menekan rasa subyektif (tidak emosi, dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
d. membakukan makna kata, ungkapan, atau istilah yang digunakan secara konsisten;
e. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;

[17] R. Cover, *Foreword: Nomos and Narrative*, Harvard Law Review, 1983. Hal. 4.

[18] Sintatik mempelajari perkaitan di antara tanda-tanda satu dengan lainnya. Pusat perhatian sintatik adalah bentuk atau struktur tanda-tanda bahasa. Karena itu, sintatik berkaitan erat dengan gramatika.

[19] Semantik mempelajari perkaitan antara tanda-tanda dan yang diartikan. Semantik memusatkan perhatian pada isi tanda-tanda bahasa.

f. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal.

Ciri-ciri bahasa peraturan perundang-undangan yang ditekankan UU Nomor 12 Tahun 2011 begitu mekanistik. Hal itu seakan yang menjadi subyek peraturan bukan manusia. Dan kalau pun hendak diperlakukan sebagai manusia, kekhasan tiap manusia akan diabaikan.

Bahasa hukum harus obyektif, dengan membakukan makna kata. Penulisan kata bermakna tunggal atau jamak, yang selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal, menyebabkan kekakuan penggunaan bahasa hukum dalam peraturan perundang-undangan. Hal itu akibat anggapan, teks hukum tidak boleh multitafsir dan terkontaminasi rasa subyektif. Apakah teks bahasa hukum memang benar-benar obyektif?

Teks adalah produk pikiran (subyektif) yang diobyektifikasi. Teks tidak bersifat murni obyektif. Karena, teks produk pikiran manusia. Menurut Derrida, teks juga cenderung ambigu dan mengandung pluralitas makna. Serigid apapun kata yang dipilih, atau bahasa yang dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan, kemungkinan penafsiran berbeda oleh orang yang berbeda masih tetap terbuka. Apalagi, peraturan perundang-undangan adalah produk politik.

Isi peraturan perundang-undangan diandaikan obyektif pada dirinya sendiri (*self-contained*), yang seolah eksoterik, kedap air, dan tidak terkontaminasi dari faktor-faktor ekonomi-sosio-politik. Padahal, legislator dan perancang peraturan yang melahirkan teks, juga dipengaruhi perspektif pendidikan, gender, ideologi, usia, orientasi seks,

latar belakang, keluarga, dan kelas sosial. Dengan demikian, klaim obyektivitas adalah sebuah klaim yang sosiologis-psikologis, tetapi yang "tak diakui" atau "disangkal" dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menekankan penulisan kata bermakna tunggal atau jamak, yang selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal, memaksakan suatu hal yang tidak mungkin. Kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan tak lain merupakan kegiatan interpretasi. Kegiatan interpretasi adalah kegiatan yang polifonik. Interpretasi sarat dengan keberagaman makna. Pemaknaan atas teks tak akan pernah tunggal. Teks menyimpan penafsiran baru yang tak pernah kita sangka. Karena itu, segala tanda dalam hukum terbuka akan kemungkinan pemaknaan. Teks pun tidak berdiri sendiri. Ketika peraturan ditulis, teks masih belum sebagai norma melainkan hanya teks semata. Teks menjadi norma apabila ditafsirkan dan diletakkan dalam konteks.

Pelbagai kritik justru dialamatkan pada bahasa hukum kita, yang menjauh dari konteks. Guna menciptakan kepastian, bahasa hukum dipaksakan secara kaku dengan menggunakan kalimat yang esklusif, struktur gramatikal yang dipaksakan, dan terminologi yang dibatasi. Bahasa hukum kita sukar dimengerti dan membingungkan masyarakat. Hal itu mengakibatkan bahasa hukum kita tidak ramah bagi masyarakat akar rumput, yang secara stereotip dikategorikan sebagai awam, buta hukum.

Berkaitan dengan bahasa, UU Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya membuka ruang partisipasi masyarakat. Masyarakat, sebagai sasaran dan pengguna dokumen

hukum, berhak dan harus memastikan peraturan perundang-undangan disusun dengan bahasa yang merakyat, dan mudah dimengerti masyarakat, yang dikonstruksikan secara sosial *(social contruction)* sebagai awam.

Bab III
Kewenangan Daerah, Antara Kekuatan dan Kelemahan

Desentralisasi merupakan cara terbaik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (pemda). Hal itu karena desentralisasi mempunyai keunggulan yang akan memberikan keuntungan, dan bermanfaat dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Desentralisasi adalah instrumen yang membuka peluang dan pilihan kebijakan untuk akselerasi pembangunan dan penanggulangan kemiskinan. Sistem otonomi, secara politis dan ekonomi, akan meningkatkan efisiensi dan alokasi sumber daya, serta kemampuan untuk mengatur sesuai dengan kebutuhan masyarakat, terutama penanggulangan kemiskinan. Agar desentralisasi atau otonomi daerah (otda) mampu menjadi instrumen dalam pengurangan kemiskinan, sebuah kerangka dan institusi desentralisasi yang kuat dibutuhkan.

Kerangka dan institusi desentralisasi yang kuat, membutuhkan upaya peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya (perangkat hukum daerah) yang berkualitas. Peningkatan sumber daya juga akan mendorong kualitas perumusan kebijakan. Implementasi kebijakan pun selayaknya didesain *propoor*. Sehingga, kebijakan yang diambil mampu menjadi sarana *delivery of services*

to the poor, dan menciptakan *good governance for poverty reduction* melalui penyelenggaraan pelayanan dasar.

Pelayanan dasar merupakan kewenangan wajib yang menjadi tanggung jawab pemda. Hal itu meliputi pelayanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur, dan pengentasan kemiskinan. Tanggung jawab pemda berkaitan dengan jaminan pemenuhan hak masyarakat atas kebebasan, ketersediaan *(availibility),* keteraksesan *(accesability),* ketersesuaian *(adaptability)*, dan kualitas *(quality)* pelayanan dasar. Namun, tanggung jawab pemda yang tertuang dalam pembagian urusan menghadapi berbagai permasalahan. Suwandi[20] mencatat sejumlah permasalahan dalam hal pembagian urusan, sebagai berikut:

1. terdapat 31 urusan yang telah didesentralisasikan ke daerah;
2. terjadi tumpang tindih antartingkatan pemerintahan dalam pelaksanaan urusan tersebut, sebagai akibat dari belum sinkronnya undang-undang (UU) yang mengatur tentang otonomi daerah dengan UU sektor;
3. terjadi tarik menarik urusan, khususnya pada urusan-urusan yang mempunyai potensi pendapatan (*revenue*);
4. adanya gejala keengganan dari kementerian/LPND untuk mendesentralisasikan urusan secara penuh, karena kekhawatiran daerah belum mampu melaksanakan urusan tersebut secara optimal; serta
5. tidak jelasnya mekanisme supervisi dan fasilitasi oleh kementerian/LPND terhadap daerah, akibat ketidakjelasan mekanisme koordinasi, antara

[20] Suwandi dalam *Naskah Akademik RPJMN Bidang Desentralisasi*. www.bappenas.go.id. Diunduh 12 Januari 2011 pukul 11.45 WIB.

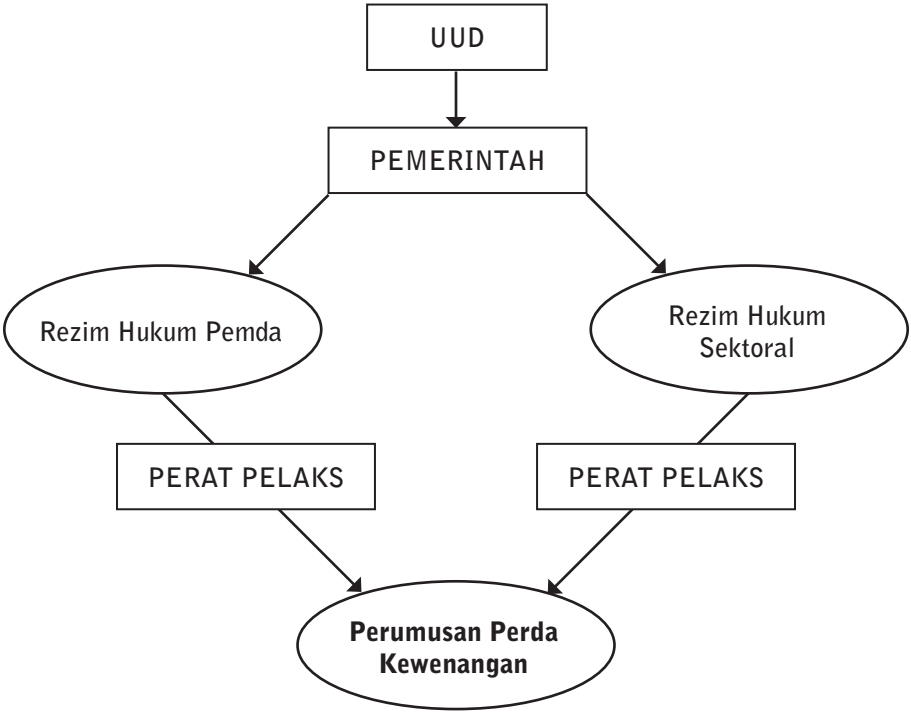
Kementerian Dalam Negeri sebagai pembina umum dengan kemendagri/LPND sebagai pembina teknis.

Lima permasalahan yang dikemukakan Suwandi tersebut tidak terlepas dari pembagian urusan, yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan di bawahnya, antara lain dan paling mendasar adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007. Tetapi, pembagian urusan juga diatur dalam UU dan peraturan sektoral.

Pembentukan peraturan daerah (perda) tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki pemda. Sumber kewenangan pemda dapat dipetakan berasal dari dua sumber rezim hukum, yaitu rezim hukum pemda dan rezim hukum sektoral. Kedua rezim hukum tersebut menjadi landasan bagi pemda untuk menentukan skala prioritas, dan menegaskan orientasi pembangunan yang *propoor*. Namun demikian harus diakui, konflik antara berbagai peraturan perundang-undangan sektoral, dengan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah, telah terjadi.

Perumusan perda yang mengatur tentang pelayanan harus dilakukan berdasarkan pada dua rezim hukum. Hal itu dalam kerangka konsolidasi dan harmonisasi pengimplementasian berbagai peraturan perundang-undangan di daerah. Pemda harus mampu menciptakan keseimbangan optimal dan dinamik. Caranya dengan memetakan kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan, berlandaskan pada standar-standar norma yang diterbitkan pemerintah pusat. Standar norma tersebut, meliputi rezim hukum pemda maupun rezim hukum sektoral. Pemda

dapat melakukan perumusan perda berdasarkan bagan alur sebagaimana digambarkan dalam bagan berikut (HS Tisnanta, 2009):



Gambar Ragaan 1. Alur sumber kewenangan dalam perumusan peraturan daerah.

Kewenangan otonom merupakan sisi *supply* bagi pemda untuk dapat melakukan inovasi, dalam penyelenggaran pelayanan dasar yang menjadi kewenangannya. Perumusan kewenangan seharusnya dilakukan melalui proses konformitas, antara rezim hukum pemda dengan rezim hukum sektoral, yang mengatur desentralisasi fungsional. Konformitas tersebut dibutuhkan terkait dengan proses

harmonisasi dan mewujudkan keseimbangan dinamik, yakni hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kewenangan perumusan perda selayaknya dibangun dalam kerangka pemikiran hukum *purposive*, sesuai dengan filosofi desentralisasi dan otonomi. Sebagaimana, Nonet dan Selznick[21] mengemukakan:

> "Sampai batas-batas tertentu, orientasi pada tujuan memfasilitasi pengelaborasian mandat-mandat hukum. Karena, orientasi pada tujuan menyerukan dilakukannya pencarian terhadap (a) hasil akhir yang substantif dan (b) hal-hal yang benar-benar dibutuhkan, agar pelaksanaan tangggung jawab institusional menjadi efektif."

Wewenang daerah dapat menjadi landasan dan pengendalian perilaku subyek hukum, yaitu pejabat di tingkat daerah. Dari segi konformitas kewenangan, rezim hukum pemda merupakan standar kewenangan yang bersifat umum. Hal itu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 UU Nomor 34 Tahun 2004, yang mengatur kewajiban daerah dalam penyelenggaraan otonomi. Sedangkan, rezim hukum sektoral adalah standar khusus sesuai dengan jenis kewenangannya. Standar-standar khusus pelayanan pendidikan dan kesehatan, secara substansial, diatur dalam UU Sisdiknas dan UU Kesehatan, beserta peraturan pelaksanaannya.

Terhadap dua rezim hukum tersebut, upaya untuk melakukan harmonisasi di antara berbagai peraturan dibutuhkan. Agar, rumusan tentang urusan yang menjadi

[21] Philip Nonet dan Philip Selznick (alih bahasa Raisul Muttaqien), *Hukum Responsif*, Nusa Media, Bandung, 2008. Hal. 95.

kewenangan daerah dapat lebih jelas, dan tidak tumpang tindih antarsusunan pemerintahan. Harmonisasi diperlukan karena arsitektur legal bagi desentralisasi mengandung permasalahan, sebagaimana tertuang dalam Naskah Akademik RPJMN bidang Desentralisasi, yaitu:[22]

1. Kurangnya kejelasan dan kecermatan dalam menggunakan prinsip-prinsip dan bentuk desentralisasi di dalam Konstitusi.
2. Produk legal yang saling bertentangan, sehingga mengakibatkan terkikisnya legitimasi UU pokok tentang desentralisasi dan otonomi daerah. Terkadang produk UU tersebut kurang diperhatikan lembaga sektoral.
3. Kurangnya kejelasan dalam hal hierarki, validitas, dan jangkauan masing-masing instrumen perundangan, yang dipergunakan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

Harus diakui, konflik antara berbagai peraturan perundang-undangan sektoral, dengan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah, telah terjadi. Tidak terkonsolidasinya dan tidak harmonisnya berbagai peraturan perundangan, terjadi secara vertikal maupun horizontal.

Keberhasilan desentralisasi ditentukan adanya keseimbangan antara sistem desentralisasi dan sentralisasi. Desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari sentralisasi, sebagaimana diungkapkan Rondinelli.[23] Ia menyatakan,

[22] *Naskah Akademik RPJMN bidang Desentralisasi*. www.bappenas.go.id. Diunduh 12 Januari 2011 pukul 11.45 WIB.

[23] D Rondinelli and S. Cheema, *Decentralisation and Development: Policy implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, 1983. Hal. 33-34.

jarang ada negara yang hanya melaksanakan sentralisasi, ataupun desentralisasi saja, dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Sentralisasi dan desentralisasi tidaklah eksklusif atau dikotomis satu sama lain. Keberhasilan pelaksanaan desentralisasi akan sangat ditentukan juga pada kemampuan untuk menyeimbangkan pelaksanaan kedua asas tersebut, dalam penyelenggaraan pemerintahan. Artinya harus dipertimbangkan secara tepat, seberapa besar wewenang desentralisasi diberikan pada daerah, dan dalam urusan apa daerah seharusnya diberikan kewenangan untuk mengatur. Sehingga, keseimbangan yang optimal dan dinamik didapatkan, antara derajat intervensi pusat dan wewenang daerah, dalam pelaksanaan desentralisasi.

Perumusan kewenangan otonom dilakukan untuk merumuskan keseimbangan optimal dan dinamik antarsusunan pemerintahan. Pemda dalam memetakan kewenangan, berlandaskan pada standar-standar rezim hukum pemda dan rezim hukum sektoral, yang di antaranya telah diuji konsistensi, koherensi, dan korespondensinya. Kedua rezim hukum tersebut merupakan landasan kewenangan bagi pemda dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pelayanan. Namun demikian, realitas yang ada menunjukkan, perubahan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat terjadi dengan sangat cepat dan *zig-zag*. Serta seringkali, pemda tidak dapat mengikutinya. Sehubungan dengan hal tersebut, upaya penguatan kelembagaan dan supervisi yang intensif kepada pemda dibutuhkan.

Bentuk produk hukum daerah meliputi perda, peraturan bupati, dan keputusan bupati. Pembentukan produk hukum daerah berorientasi pada upaya pemberdayaan

masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Produk hukum daerah berfungsi sebagai "piston penggerak" pembangunan daerah, dan menjadi tolok ukur akuntabilitasnya. Selain itu, kebijakan tersebut juga mampu menggambarkan sikap *responsiveness* pemda, terhadap kondisi masyarakat miskin melalui berbagai bentuk keberpihakan. Oleh karena itu, akuntabilitas dan *responsiveness* tersebut menjadi "katup pengaman" perlindungan hukum bagi rakyat, dalam penyelenggaraan pelayanan publik. *Responsiveness* atau kepekaan pemda, terhadap kondisi kemiskinan masyarakatnya, sangat menentukan terpenuhinya hak-hak masyarakat miskin, yang menghadapi keterbatasan dalam akses pelayanan.

Sebagai hukum purposif, perumusan substansi perda lebih banyak menggunakan standar-standar lentur *(open-ended)* dan klausul-klausul umum, yang memberikan ruang diskresi bagi pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan afirmatif kepada masyarakat miskin.[24] Standar lentur akan memberikan keleluasaan bagi dinas dan pejabat struktural untuk melaksanakan secara efektif perencanaan, pengambilan kebijakan, dan fungsi-fungsi manajemen, yang diserahkan kepada mereka.

Perda merupakan landasan hukum dalam menentukan kebijakan yang bersifat diskresi, pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan terbukanya ruang diskresi bagi pejabat, mereka dapat mengembangkan kemampuan dalam:[25]

---

[24] Lihat Roberto M Unger (penerjemah; dariyanto dan deta), *Teori Hukum Kritis – Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, Nusa Media, Bandung, 2007. Hal. 255-256.

[25] Rondinelli, *et al*, *Decentralization and Development cit*……. Hal. 299.

1. mengidentifikasi problem-problem pembangunan dan peluang-peluang yang tersedia,
2. mengidentifikasi dan membangun solusi yang memungkinkan atas problem-problem pembangunan,
3. membuat keputusan dan penyelesaian konflik,
4. memobilisasi sumber daya,
5. mengelola program dan proyek pembangunan.

Dengan demikian, desentralisasi dapat berjalan secara efektif melalui kebijakan-kebijakan yang inovatif dan kreatif.

Bab IV
Mendorong Akses Terhadap Keadilan dalam Proses Legislasi

Proses legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan selalu dihadapkan pada fiksi kesenjangan hukum. Kelsen[26] mengemukakan, kemungkinan norma hukum yang dibuat, dalam sejumlah kasus, bisa menimbulkan akibat-akibat yang tidak patut atau tidak adil. Karena, pembuat peraturan perundang-undangan tidak dapat meramalkan semua peristiwa konkret, yang mungkin bisa terjadi. Menurut D'Anjou sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo,[27] pembentukan peraturan perundang-undang merupakan sebuah proses yang kompleks dari transformasi para aktor/pelaku, dengan berbagai faktor dalam masyarakat, melalui tahap-tahap (a) agenda masyarakat, (b) agenda politik, dan (c) agenda pembuatan perundang-undangan. Agenda di masing-masing tahapan membutuhkan kesepakatan antara para pelaku melalui proses transaksi hukum. Transaksi hukum terwujud dalam pembentukan hukum, yang kemudian melahirkan kewajiban-kewajiban

[26] Lihat Kelsen (alih bahasa Raisul Muttaqien), *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2006. Hal. 212-213. Fiksi kesenjangan hukum, yakni fiksi bahwa hukum yang valid secara logis tidak dapat diterapkan pada suatu kejadian konkret.

[27] D'Anjuo dalam Satjipto Rahardjo, *Merumuskan Peraturan Hukum*, Makalah dalam Bahan Bacaan Mahasiswa PDIH Undip, PDIH, Semarang, 5 Januari 2007.

dan hak-hak hukum yang bersifat obyektif.[28] Hak obyektif hukum dimaksud sebagai kepentingan yang dilindungi tatanan hukum, atau kehendak yang diakui dan dibuat efektif melalui peraturan hukum.

Menurut Meuwissen,[29] pembentukan perundang-undangan dapat dibedakan dalam dua momen sentral (unsur pokok), yaitu momen politik-idiil dan momen yang bersifat teknikal. Momen politik-idiil berkaitan dengan isi undang-undang (UU) yang diinginkan (diaspirasikan). Hal itu berkaitan dengan mengartikulasikan atau mengolah tujuan-tujuan politik. Peraturan daerah (perda) adalah instrumen untuk mewujudkan tujuan pembangunan ekonomi daerah, dengan mengintegrasikan fakta-fakta sosial dan ekonomi. Kemiskinan adalah fakta sosial dan ekonomi, yang secara struktural menuntut keberpihakan kebijakan hukum, yang diundangkan oleh pemerintah daerah (pemda). Oleh karena itu, proses legislasi daerah merupakan wilayah hulu dalam menciptakan akses keadilan bagi masyarkat miskin. Pembentukan proses legislasi daerah membutuhkan pemahaman, bahwa tujuan perda (*hukum purposive)* adalah menciptakan kesejahteraan, dan sekaligus sebagai instrumen untuk penanggulangan kemiskinan *(poverty reduction)*.

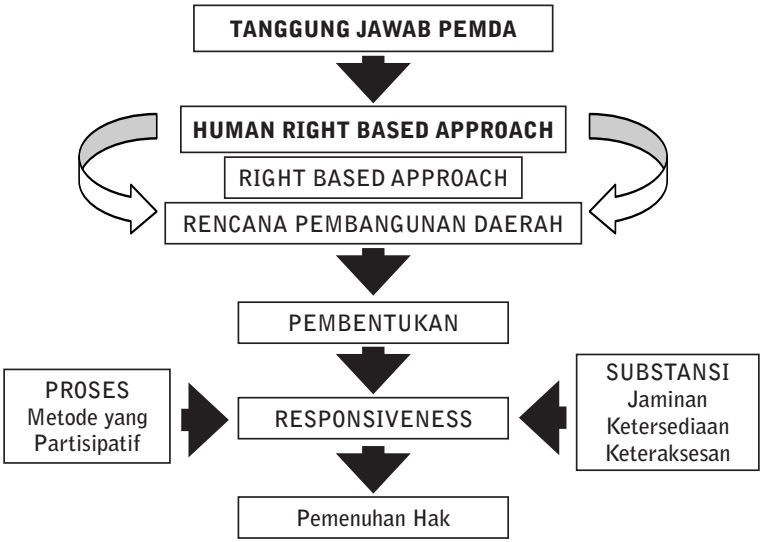
Peningkatan hak masyarakat miskin, melalui pengaturan dalam materi muatan perda, merupakan pengakuan dan

[28] Lihat Kelsen (alih bahasa Raisul Muttaqien), *Teori Umum tentang* ..... Hal. 196–197. Lihat juga halaman 114. Dikemukakan bahwa, hak obyektif atau hukum itu dipandang sebagai peraturan atau norma. Hak hukum dipandang secara logis dan dari sudut waktu mendahului hukum.

[29] B Arief Sidharta, *Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007. Hal. 10.

jaminan kepastian hukum atas pemenuhannya. Untuk itu, suara dan kepentingan mereka harus dipertimbangkan, dan memengaruhi perumusan materi muatan perda. Selanjutnya, pengakuan dan jaminan tersebut merupakan hal yang harus dipahami dengan baik, sebagai hak konstitusional. Pengetahuan dan pemahaman yang baik, akan menjadikan mereka lebih berdaya dalam mengakses, dan mengatasi hambatan birokrasi. Di sisi lain, pengaturan dengan standar-standar yang lentur, dalam bentuk kemudahan bagi masyarakat miskin, akan membuka ruang akses dalam mendapatkan hak-hak mereka.

Pada pemberdayaan hukum untuk masyarakat miskin, unsur hak adalah hal yang paling mendasar. Pengakuan dan jaminan pemenuhan hak membutuhkan sebuah pendekatan dalam pembentukannya. Pembentukan perda yang dimaksud digambarkan dalam ragaan berikut:

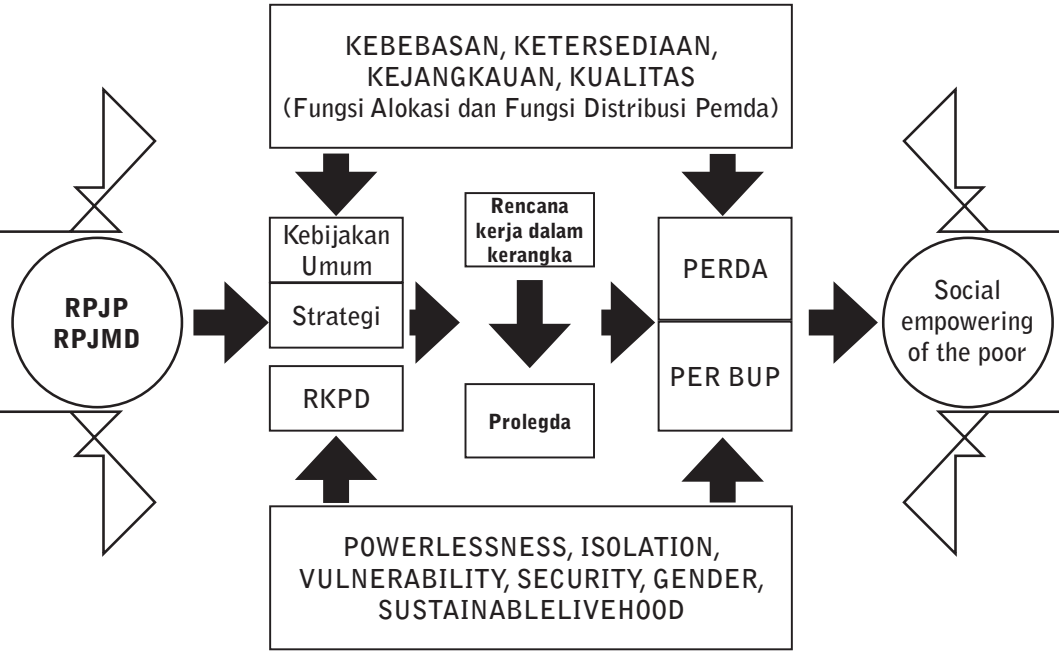


Ragaan 2. Model penyusunan perda dengan pendekatan berbasis hak.

Pembentukan perda dengan pendekatan berbasis hak dilakukan dalam konteks negara hukum Pancasila, yang berdasarkan nilai sosialisme Indonesia. Dari ragaan tersebut di atas, dapat dikemukakan, tiga aspek penting dalam pembentukan perda dengan pendekatan berbasis hak, yaitu:

1. Pelaksanaan tanggung jawab pemda dalam kerangka pelaksanaan hak asasi manusia (HAM).
2. HAM sebagai alat analisis dalam perencanaan pembangunan daerah.
3. Pembentukan perda yang berpihak kepada masyarakat miskin.
4. Prosedur dan perumusan materi muatan perda yang progresif.

Landasan filosofis pembentukan perda, yang berpihak kepada masyarakat miskin, dilakukan dalam konteks tanggung jawab negara. Orientasi pemberdayaan masyarakat miskin yang dilakukan meliputi upaya perlindungan *(to protect)*, penghormatan *(to respect)*, dan pemenuhan *(to fulfill)*. Upaya pemberdayaan masyarakat berkaitan erat dengan penggunaan sarana hukum, untuk mengatasi kondisi-kondisi kemiskinan. Upaya tersebut tidak dapat dilepaskan dari RPJMD, sebagai kerangka kerja ekonomi politik (*political economic framework*), dan pembentukan produk hukum daerah, sebagai wujud penjabaran dari *political identification problem.* Pola hubungan antara RPJMD dengan pembentukan produk hukum daerah, dan upaya penanggulangan kemiskinan, dapat dikemukakan dalam ragaan berikut (HS Tisnanta, 2009):



Ragaan 3. Pola hubungan RPJMD, produk hukum daerah, dan upaya pemberdayaan masyarakat miskin.

Kerangka kerja ekonomi politik pemerintah daerah, yang tertuang dalam RPJPD dan RPJMD, merupakan landasan untuk melakukan *empowering of the poor*. Hal itu dilakukan melalui upaya pemenuhan hak-hak masyarakat miskin, dengan menggunakan indikator HAM sebagai alat analisis perumusan kebijakan. Dengan demikian, substansi RPJPD dan RPJMD akan menjadi *propoor*. Sehingga, pertumbuhan ekonomi akan berpihak kepada orang miskin *(propoor growth)*. Begitu pula, penganggaran yang akan berpihak kepada masyarakat miskin *(propoor budgeting)*. Tiga aspek tersebut membutuhkan kerangka legal sebagai

landasan implementasi. Dalam upaya pengentasan kemiskinan, pemerintah dituntut membangun kebijakan-kebijakan yang memihak pada masyarakat miskin *(propoor policy)*.

Kerangka kerja ekonomi politik pemda membutuhkan kerangka regulasi sebagai landasan penyelenggaraan. Karena itu, *identification of political problem* menjadi kerangka kerja ekonomi politik, yang merupakan landasan dalam penyusunan program legislasi daerah (prolegda). Prolegda merupakan *legal framework* perda, yang memberikan jaminan distribusi sumber daya secara efisien dan adil. Sehingga, kemakmuran rakyat menjadi merata.

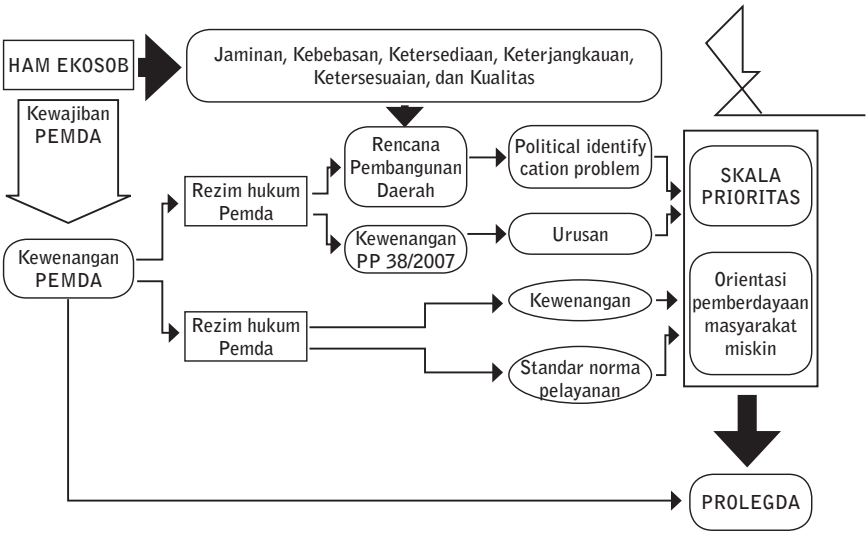
Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan, yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Pada tahap perencanaan, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui program legislasi nasional (prolegnas) dan prolegda.

Penyusunan program tersebut perlu menetapkan pokok materi yang hendak diatur, serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, penyusunan program legislasi disusun secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu. Penyusunan dilakukan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah. Program legislasi juga dapat dimaknai sebagai strategi perbaikan politik legislasi, baik dari aspek proses maupun substansi. Pada aspek proses, hal yang perlu mendapat perhatian ada-

lah transparansi dan pelibatan pemangku kepentingan, dalam pembentukan peraturan perundangan. Sedangkan, perhatian pada aspek substansi untuk memastikan peraturan perundangan tidak bertentangan dengan konstitusi dan prinsip-prinsip HAM, serta tidak terjadi tumpang tindih dan disharmonisasi satu dengan yang lainnya.[30]

Perda merupakan landasan yuridis yang sangat strategis dalam pemenuhan hak-hak warga, atas berbagai bentuk pelayanan yang diselenggarakan oleh pemda. Berbagai pelayanan tersebut di antaranya pelayanan pendidikan dan kesehatan, yang merupakan urusan wajib. Penyelenggaraan pelayanan diselenggarakan atas dasar perencanaan pembangunan jangka panjang, menengah, dan tahunan. Perencanaan pembentukan perda mempunyai hubungan yang sangat erat dengan perencanaan pembangunan. Prolegda merupakan *legal framework* pembangunan hukum daerah, yang memberikan jaminan terlaksananya rencana pembangunan daerah. Hal itu guna mewujudkan upaya distribusi sumber daya secara efisien dan adil. Sehingga, kemakmuran rakyat menjadi merata. Model penyusunan prolegda telah dipetakan dalam penelitian terdahulu, sebagaimana dapat dicermati dalam ragaan berikut (A. Baharuddin dan HS Tisnanta, 2009):

[30] BAPPENAS, *Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan*, Mei 2009. www.bappenas.go.id. Diakses 14 November 2013.



Ragaan 4. Model pembentukan prolegda yang propoor.

Dalam konteks negara kesejahteraan dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945, pembentukan perda diorientasikan sebagai landasan bagi pemda untuk memenuhi hak-hak konstitusional warga. Selain itu, substansi perda mengatur hak dan kewajiban warga, dalam penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerah. Pengaturan melalui perda menjamin penyelenggaraan pelayanan menjadi lebih dekat, tepat, dan cepat. Sehubungan hal tersebut, proses pembentukan perda harus dilakukan secara demokratis, dan berdasarkan aspirasi serta kondisi sosial budaya masyarakat lokal. Perda dibangun sesuai dengan tujuan filosofis otonomi daerah, yaitu kesejahteraan rakyat yang diwujudkan melalui pembangunan ekonomi daerah.

Pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan RPJPD dan RPJMD. Oleh karena itu, pembentukan produk hukum

daerah tidak dapat dilepaskan dengan substansi RPJPD dan RPJMD. Perda merupakan instrumen untuk mewujudkan strategi, arah kebijakan umum pembangunan, dan program pembangunan daerah, yang digariskan dalam RPJPD dan RPJMD sebagai kerangka kerja ekonomi politik. Sebagai instrumen hukum, substansi perda akan berorientasi pada aspek-aspek berikut:

1. Mewujudkan Orientasi RPJPD dan RPJMD sebagai instrumen *social empowering of the poor*. Hal itu dilakukan melalui pengaturan-pengaturan yang menjadi landasan pemda dalam menjalankan fungsi alokasi dan fungsi (re)distribusi, dengan mempertimbangkan aspek pemerataan (*equity)* dan keadilan *(fairness)*, yang menciptakan peluang *(opportunity)* kepada masyarakat miskin.
2. Memberikan landasan yuridis dalam menjamin keberpihakan substansi RPJMD kepada masyarakat miskin, yang tertuang dalam strategi, arah kebijakan umum pembangunan, dan program pembangunan daerah, melalui pendekatan yang berbasis hak. Dengan demikian, produk hukum daerah adalah sarana pemberdayaan masyarakat miskin melalui jaminan pemenuhan hak-hak mereka (*legal empowerment of the poor).*

Pemberdayaan perda sebagai sarana untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin, mencakup empat unsur pokok, yaitu peningkatan hak (*right enhancement*), kesadaran hak (*rights awareness*), kemungkinan pemenuhan hak (*rights enablement*), dan penegakan hak (*rights enforcement*). Untuk mewujudkan pembentukan perda dengan pendekatan berbasis hak, hal

itu dilakukan atas pertimbangan:

1. Pelaksanaan tanggung jawab pemda dalam kerangka pelaksanaan HAM.
2. HAM sebagai alat analisis dalam perencanaan pembangunan daerah.
3. Pembentukan perda yang berpihak kepada masyarakat miskin.
4. Prosedur dan perumusan materi muatan perda yang progresif.

Penyusunan peraturan perundang-undangan diawali dengan kajian, yang memiliki *output* naskah akademik. Maria Farida Indrati[31] mengemukakan, kedudukan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundangan, yaitu:

1. Bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup, dan materi muatan suatu peraturan perundangan.
2. Bahan pertimbangan yang digunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan peraturan.
3. Bahan dasar dalam penyusunan peraturan perundangan.

Penyusunan naskah akademik rancangan perda dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan naskah akademik tercantum dalam lampiran I, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU Nomor 12 Tahun 2011. Kerangka naskah akademik sebagaimana dijelaskan dalam lampiran I, meliputi:

[31] Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, Jilid 2, Kanisius, Jakarta, 2007. Hal. 252.

1. Pendahuluan.
2. Kajian Teoretis dan Praktik Empiris.
3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait.
4. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.
5. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan UU, Perda Provinsi, Atau Perda Kabupaten/Kota.
6. Penutup.

Perencanaan penyusunan produk hukum daerah diawali dengan penyusunan naskah akademik dan naskah rancangan perda. Panduan penyusunan tersebut bersifat normatif dan konvensional. Sehingga, hal itu tidak menjawab kebutuhan dan permasalahan riil akan kelangkaan sumber daya. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum, dan hasil penelitian lainnya, terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan perda kabupaten/kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sebagai solusi, naskah akademik akan menjawab permasalahan kelangkaan *(scarcity)* sumber daya (ekonomi) melalui penentuan pilihan.

Erman Rajagukguk[32] mengemukakan, kelangkaan ekonomi mengasumsikan individu atau masyarakat akan atau harus berusaha untuk memaksimalkan apa yang mereka ingin capai, dengan melakukan sesuatu sebaik mungkin dalam keterbatasan sumber. Oleh karena itu,

[32] Erman Rajagukguk, *Butir-Butir Hukum Ekonomi*, Univ. Indonesia, Fakultas Hukum, Lembaga Sudi Hukum dan Ekonomi, Jakarta, 2011. Hal. 306.

naskah akademik selayaknya menjadi sarana untuk melakukan:

1. identifikasi dan analisis, yang berkaitan dengan masalah baru/peraturan yang berlaku;
2. pengembangan pilihan untuk memecahkan masalah yang diidentifikasi;
3. kajian pilihan dari segi biaya dan manfaat serta legalitas;
4. pilihan yang paling efektif/efisien dan advokasi;
5. partisipasi publik di seluruh proses.

Dengan demikian, sebuah solusi akan diperoleh, dengan biaya terendah untuk membantu mengurangi biaya dalam pelaksanaan pemerintahan. Sehingga, pelaksanaan pemerintahan dapat berorientasi pada proses yang efisien, efektif, kredibel, dan responsif. Keberadaan naskah akademik merupakan kajian mendalam, yang memaparkan berbagai pertimbangan dan kemungkinan pengaturan. Supaya, perda dapat diterima keberadaannya, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis, serta tidak memberikan beban kepada pemegang peran secara berlebihan.

Pembentukan perda selayaknya dilakukan melalui analisis ekonomi, yang menekankan pada perhitungan *cost-benefit ratio*.[33] Pendekatan tersebut dikenal sebagai *Kaldor Hicks Efficiency*, yang menyatakan, kebijakan atau perubahan hukum akan menghasilkan keuntungan yang cukup, bagi mereka yang mengalami perubahan itu. Sehingga, ia secara hipotetis dapat memberikan kompensasi

[33] *Cost-benefit* adalah inti dari *Kaldor Hicks Efficiency*, dalam Erman Rajagukguk, *Butir-Butir*..... Hal. 306.

kepada mereka, yang dirugikan akibat kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut. Analisis ekonomi yang didasarkan pada perhitungan *cost–benefit ratio* tersebut, harus didudukkan dalam konteks HAM sebagai alat analisis dalam menentukan kebijakan hukum. Keberadaan naskah akademik merupakan sarana untuk mengintegrasikan standar-standar HAM, dalam penyusunan dan perumusan perda. Unsur-unsur hak yang berkaitan dengan kebebasan, ketersediaan, keteraksesan/keterjangkauan, kualitas, dan ketersesuaian menjadi landasan dalam penyusunan dan perumusan perda. Dengan demikian, secara normatif, kebijakan hukum akan membawa masyarakat pada kondisi kesejahteraan ekonomi.

Proses pembentukan perda selayaknya didasarkan pada filosofi pemberian otonomi, dan Asas Umum Penyelenggaraan Negara. Hal itu sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU Nomor 32 Tahun 2004.[34] Hamid Attamimi[35] mengemukakan makna penting dalam memahami asas-asas penyelenggaraan negara, yaitu:

> "Maka dapatlah dimengerti, apabila dalam mencari asas-asas yang dapat digunakan untuk memberikan bimbingan dan pedoman, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, perlu ditelusuri asas-asas umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut, mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintahan."

[34] Asas tersebut terdiri atas (a) asas kepastian hukum, (b) asas tertib penyelenggara negara, (c) asas kepentingan umum, (d) asas keterbukaan, (e) asas proporsionalitas, (f) asas profesionalitas, (g) asas akuntabilitas, (h) asas efisiensi, dan (i) asas efektivitas.

[35] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Disertasi),* Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, 1990. Hal. 300.

Otonomi merupakan proses demokratisasi pemerintahan. Oleh karena itu, penetapan kebijakan politis selayaknya dilakukan melalui proses partisipasi. Proses partisipasi keberlakuan perda ditentukan oleh rasionalitas para pemegang peran. Sebab, perda merupakan suatu sistem gagasan yang rasional.[36] Agar rasionalitas pembentukan perda tersebut dapat diterima, dan disepakati antara pembuat peraturan, pelaksana, dan pemegang peran, maka tawaran Habermas[37] tentang demokrasi deliberatif[38] dapat dipertimbangkan. Bagi Habermas, hukum yang legitimitas adalah hukum yang diciptakan dari prosedur yang adil dan *fair*. Sehubungan dengan hal itu, maka konteks negara hukum, selain menggunakan "paradigma peraturan", juga memakai "paradigma moral".[39] Perda haruslah diuji melalui diskusi publik. Hal itu untuk memperoleh legitimasi melalui proses diskursif ruang publik.

Diskursus dalam ruang publik sangat penting dalam proses pembentukan perda. Harapannya, diskursus tersebut dapat mendukung proses transformasi pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Proses transformasi dilakukan dengan mempertimbangkan

[36] Jurgen Habermas (alih bahasa: Nurhadi), *Teori Tindakan Komunikatif – Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2006. Hal. 412. Aspek rasionalitas tindakan pembentukan produk hukum dapat mengacu pada pandangan Habermas. Pembentukan perda adalah tindakan yang diatur secara normatif. Oleh karena itu, model pengetahuan yang dihasilkan harus merupakan representasi hukum dan moral. Bentuk argumentasinya, diskursus praktis dan jenis pengetahuan yang terkandung adalah pengetahuan moral praktis.

[37] Jurgen Habermas, *Between Facts and Norms; Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, (a.b. William Rehg) MIT Press, New Baskerville, 2001.

[38] Arti deliberatif, secara etimologis berasal dari kata *deliberatio* yang berarti konsultasi atau menimbang-nimbang.

[39] Satjipto Rahardjo, *Melupakan Hukum, Memedulikan Hati Nurani,* Kompas, 17 Oktober 2003.

kondisi ketidakberdayaan masyarakat miskin, melalui penciptaan peluang ekonomi dan peluang sosial. Peluang-peluang tersebut mempunyai arti penting. Sebab, diagnosis kemiskinan pada umumnya menunjukkan bahwa faktor utama penyebabnya bersifat struktural. Yaitu, pelaksanaan kebijakan, pengelolaan anggaran, dan penataan kelembagaan yang kurang mendukung penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin. Oleh sebab itu, reorientasi kebijakan yang menekankan perubahan dalam perumusan kebijakan, pengelolaan anggaran, dan penataan kelembagaan dibutuhkan, dengan mengutamakan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

Struktur perda harus bisa menjadi sarana untuk menciptakan kesejahteraan, yang dapat terealisasi dengan prasyarat adanya suatu negara atau pemerintahan yang kuat dan efisien. Pemda sebagai representasi negara mempunyai kekuatan (aktual dan potensial) untuk bersiasat dengan berbagai instrumen kebijakan, guna melindungi atau mempromosikan kebebasan manusia.[40] Instrumen kebijakan tersebut, salah satu di antaranya, adalah perda. Magnis Suseno[41] mengemukakan, fungsi hukum adalah untuk memanusiakan penggunaan kekuasaan. Hukum harus ramah kepada masyarakat miskin. Sebab, tujuan hukum adalah untuk manusia. Oleh karena itu, hukum harus mampu menjadi instrumen untuk menanggulangi kemiskinan, mengentaskan ketidakberdayaan, dan keterkucilan akibat struktur yang tidak adil. Hukum tidak

[40] Yudi Latif, *Nobel Ekonomi 2007 dan Negara Kesejahteraan, dalam Negara Kesejahteraan dan Globalisasi*, PSIK, Univ. Paramadina, Jakarta, 2008.

[41] Magnis Suseno, *Etika Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1991. Hal. 114.

hanya sebagai alat kontrol sosial dan rekayasa sosial. Hukum juga harus menjadi alat untuk memberdayakan masyarakat (*social empowering)*.

Bab V
Perda sebagai Instrumen Transformasi

Beberapa proses legislasi dan pengalaman membantu merancang peraturan perundang-undangan, Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 (sebelumnya UU Nomor 10 Tahun 2004) sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan, dipegang teguh oleh biro hukum pemerintah daerah (pemda), legislator, dan akademisi yang menjadi legislatif *drafter*.

Perdebatan di parlemen dan biro hukum hampir didominasi persoalan teknis yuridis. UU Nomor 12 Tahun 2011 memang terlalu memusatkan perhatian pada masalah teknis yuridis, tetapi sangat sedikit memberi perhatian, bagaimana memberi "nutrisi" pada peraturan perundang-undangan. Teknis yuridis memang penting dalam legislatif *drafting*, tetapi mengabaikan "nutrisi" peraturan sama dengan memuja bentuk namun melupakan isi.[42] UU Nomor

[42] Secara umum, UU Nomor 12 tahun 2011 memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis, sebagai berikut asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan, jenis dan hierarki perencanaan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan rancangan UU, pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, pengundangan peraturan perundang-undangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan lain-lain, yang memuat mengenai

12 Tahun 2011 cenderung memengaruhi para perancang peraturan perundang-undangan hanya sibuk mengurusi soal teknis yuridis, seperti format, tanda titik, koma, dan seterusnya.

Perancang peraturan diasumsikan berada dalam posisi netral. Penggunaan kata "hukum berpihak" menimbulkan polemik dan debat yang tidak berkesudahan. Proses legislatif *drafting* telanjur diandaikan sebagai kegiatan yang netral dan obyektif. Padahal sebenarnya, posisi netral adalah untuk menutupi "kedok". Bahwa dalam pembentukan peraturan, sarat pertarungan kepentingan.

Kedok netralitas itu bisa disingkap dengan pertanyaan, apakah para pihak yang terlibat dalam perumusan peraturan perundang-undangan dapat benar-benar bebas nilai dan kepentingan? Apakah legislator dan perancang peraturan perundang-undangan benar-benar dapat berpikir secara baru, tanpa titik tolak sama sekali, dan tanpa dipengaruhi kepentingan ekonomi, politik, dan kesadaran yang menyejarah? Legislatif *drafting* yang mengklaim bebas nilai, netral, dan tidak berpihak di tengah ketimpangan sosial, bukankah justru melestarikan status quo dibalik kedok obyektivitasnya?

Pertanyaan-pertanyaan itu menunjukkan, netralitas peraturan perundang-undangan lebih merupakan "fiksi kekanak-kanakan" daripada kenyataan. Padahal, pembentukan peraturan perundang-undangan, yang kelihatannya tenang dari luar, ternyata sarat dengan pertarungan kepentingan di dalamnya.

---

pembentukan keputusan presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya. Selain itu, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diatur beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II.

Sesungguhnya dalam sungai sejarah yang mengalir, apa yang dinamakan hukum selalu mengalami transformasi, beralih-alih dari formatnya yang satu ke formatnya yang lain. Terjadinya transformasi, mungkin saja akibat proses-proses adaptasi yang penuh dengan fakta "*trial and error*". Atau mungkin pula karena, upaya-upaya bersengaja yang bermula dari proses-proses rekonseptualisasi kaum pemikir, sampai ke proses-proses yang berupa restrukturisasi oleh para politisi.[43]

Dinamika adaptif hukum, sebagai suatu sistem lingkungan yang berubah, pernah ditulis Harold J. Berman dalam bukunya *Law and Revolution*. Tesis Berman, antara lain hukum itu —sebagaimana dicontohkan dalam pengalaman hukum menurut tradisi negeri-negeri Barat— selalu berubah, mengalami pertumbuhan organik, baik pada tatanan yang konseptual dan substantif-normatif, maupun pada tatanan yang struktural.[44]

Berusaha melampaui pemikiran Berman, hukum tidak hanya mengalami transformasi atas dirinya sendiri, melainkan juga mempunyai kekuatan untuk mengubah keadaan. Hukum transformatif adalah cara menyeluruh untuk mengubah keadaan menjadi lebih baik. Namun, perubahan yang dimaksud bukan semata mengubah suatu kondisi di permukaan. Melainkan, perubahan yang sifatnya mendasar, mengubah relasi dan pola-pola hubungan dalam masyarakat. Perubahan yang sifatnya mendasar ini sebagai transformasi sosial.

---

[43] Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Kebebasan, Kekuasaan*. http://soetandyo.wordpress.com/2010/12/16/hukum-kebebasan-kekuasaan-2/. Diakses 15 November 2013.

[44] Harold J. Breman, *Law and Revolution, II: The Impact The Protestan Reformations on The Legal Western Legal Tradition*, Harvard University Press

Dalam hukum transformatif, fungsi hukum bukan hanya menjaga ketertiban. Hukum dapat menjadi alat dalam melakukan perubahan sosial. Yakni, mendorong perubahan dengan mengubah relasi atau pola-pola hubungan di dalam suatu masyarakat, menjadi lebih berkeadilan. Relasi yang dimaksud di sini adalah persoalan ketimpangan kelas sosial, gender, lingkungan, minoritas, atau kelompok subaltern. Suatu perubahan yang sifatnya merombak struktur-kultur antara lapisan-lapisan kelas dalam masyarakat, relasi gender, lingkungan, dan sebagainya.

Kelebihan hukum sifatnya imperatif. Setiap orang maupun badan yang diatur di dalamnya wajib melakukan hal yang diperintahkan. Sebaliknya, mereka dilarang melakukan hal-hal tertentu yang diatur hukum. Perintah dan larangan hukum mempunyai makna perubahan sosial. Misalnya, peraturan perundang-undangan mengatur pembatasan kepemilikan tanah. Tujuannya, pencegahan segelintir orang memiliki tanah yang luas. Tanah tidak menjadi obyek spekulan dan ditelantarkan.

Hukum transformatif bukan lahir dari ruang vakum. Melainkan, pesan yang terkandung dalam Sila Kelima Pancasila. UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebut secara eksplisit sebagai landasan filosofis (mungkin lebih tepat, landasan ideologis). Artinya, Pancasila merupakan metanorm atau sumber dari segala sumber hukum. Semua hukum positif merupakan pancaran dari nilai-nilai Pancasila. Kemanusiaan yang adil dan beradab, serta sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, merupakan *fundamental right* yang diturunkan dalam Pasal 27, 33, dan 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945.

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan mandat tertinggi dari Pancasila. Lalu, bagaimana menurunkan dalam peraturan perundang-undangan? Sebagai contoh, banyak perusahaan asing membuat kontrak, baik dengan pemerintah maupun sesama perusahaan di Indonesia, yang di dalamnya berisi klausul-klausul "hitam" yang membahayakan masyarakat banyak. Ribuan, bahkan puluhan ribu kontrak itu, tidak ada badan yang mengontrol atau mengaudit. Kontrak hanya berdasarkan kesepakatan para pembuatnya. Padahal, kontrak-kontrak itu bisa saja berdampak bagi masyarakat banyak, yang tidak ikut dalam kontrak tersebut. Misalnya, penderita kanker dan AIDS kesulitan mengakses produk perusahaan. Karena, harga yang mahal akibat hak eksklusif perusahaan. Bagaimana jika terjadi pertentangan antara hak-hak eksklusif (*exclusive rights*) perusahaan dengan hak-hak dasar (*fundamental rights*) warga masyarakat? Dari perspektif hukum transformatif, peraturan perundang-undangan yang progresif seharusnya dilahirkan untuk mengakomodasi dan menyelamatkan hak-hak dasar masyarakat.

Sekali lagi sayangnya, UU Nomor 12 Tahun 2011 hanya mengutip Pancasila hingga delapan kali, tanpa memberi contoh dalam lampirannya, bagaimana menjabarkan Pancasila dalam mendekatkan peraturan perundang-undangan pada keadilan sosial. Karakter tersebut dapat kita lihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1 Karakter Produk Perundang-Undangan

	OTORITARIAN	NETRAL	TRANSFORMATIF
TUJUAN DAN LEGITIMASI	ketertiban (pendekatan kekuasaan)	kepastian (keadilan prosedur)	mengubah relasi menjadi lebih berkeadilan
POLITIK	hukum subordinasi kekuasaan	hukum diandaikan terpisah dari ekonomi dan politik	terintegrasinya aspirasi hukum dan politik
PARTISIPASI	pasif, masyarakat sebagai obyek, kritik dilihat sebagai ancaman	akses dibatasi prosedur formal	akses diperluas dengan advokasi hukum dan sosial
PRODUK PERATURAN	Oportunistik, masyarakat keras tetapi tumpul bagi pembuatnya	Lebih mengutamakan teknis yuridis, dibatasi peraturan prosedur formal, hukum untuk hukum	Lebih mengutamakan isi, afirmative action, digunakan untuk mendekatkan hukum pada keadilan

Hukum transformatif berbeda dengan hukum sebagai alat rekayasa sosial *(law as a tool of social engineering)*. Dalam pandangan hukum sebagai alat rekayasa sosial, masyarakat dilihat sebagai obyek peraturan. Penentu arah peraturan adalah penguasa, yang hendak merekayasa suatu perubahan menjadi masyarakat yang lebih modern. Perubahan sosial mungkin saja akan terjadi, namun belum tentu dengan transformasi sosial.

Politik legislasi yang menolak transformasi, menunjukkan bias kepentingan elite, dan cenderung menjadikan masyarakat hanya sebagai obyek peraturan. Hukum transformatif menolak cara berpikir status quo

dan submisif. Cara pandang konservatif dan status quo menyebabkan kita tidak berani melakukan perubahan, dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian, mengutip Satjipto Rahardjo, hanya menguatkan maksim "hukum untuk hukum", bukan "hukum untuk manusia".

Memang tidak mudah merombak suatu orde sosial melalui hukum, terlebih lagi jika tatanan itu sudah terbangun mapan. Untuk mengubah orde yang kokoh, tidak mungkin hanya dibebankan pada pundak legislator, biro hukum, dan para perancang peraturan semata. Melainkan, hal itu juga perlu melibatkan masyarakat yang lain, seperti kelompok subaltern dan masyarakat akar rumput.

Dengan demikian, hubungan antarsubyek hukum adalah komunikatif. Dalam hubungan ini, meminjam Teori Komunikasi-nya Habermas, kepatuhan pada hukum yang dibentuk melalui praktik komunikasi merupakan tindakan rasional, bukan paksaan kekuasaan.[45] Dengan cara ini, setiap subyek hukum akan menyadari apa keuntungan yang akan ia nikmati. Dan, konsekuensi apa yang ia tanggung bila sebuah norma hukum diberlakukan.

[45] Hukum positif ditentukan validitasnya melalui dua hal, yaitu otoritas publik dan moralitas masyarakat. Supaya hukum positif memiliki kekuatan menjadi pedoman perilaku dalam relasi sosial di masyarakat, maka proses pembuatannya mensyarakatkan kualitas moral legislator, dan moralitas yang hidup dalam masyarakat. Terpenuhinya dua syarat di atas merupakan alasan untuk mengklaim, bahwa kewajiban untuk melaksanakan hukum dengan paksaan atau sanksi, tidak melanggar prinsip moral yakni, memuliakan martabat manusia dan keadilan.

Bab VI
Model AIA sebagai Model Perumusan Perda yang Propoor

1. Evaluasi ROCCIPI dan RIA

Kemiskinan adalah sebuah kondisi, di mana seseorang atau sekelompok orang, perempuan atau laki-laki, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak, untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Rumusan kemiskinan berbasis hak tersebut membawa implikasi, antara lain adanya kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin. Sehingga, pengabaian terhadap kewajiban tersebut merupakan pelanggaran negara. Salah satu bentuk kewajiban negara adalah menyusun kerangka peraturan, yang mengayomi masyarakat miskin. Di tingkat daerah, peraturan tersebut adalah peraturan daerah (perda).

Perda adalah produk yang mengintegrasikan aspek-aspek sosial, politik, ekonomi, budaya, dan ideologi ke dalam sebuah bentuk peraturan perundang-undangan. Untuk itu, model penyusunan tertentu dibutuhkan, agar pembentukan produk hukum daerah dapat fungsional, serta mampu menjadi *tools of social enginering*. Dengan demikian, perda tidak hanya menjadi "cek kosong" yang hanya mempunyai keberlakuan secara yuridis.

Agar peraturan perundang-undangan dapat fungsional di masyarakat, Seidmann[46] menawarkan, suatu metode yang disebut dengan ROCCIPI. Untuk memudahkan tingkat implementasinya, metode ini dibedakan menjadi dua hal. Pertama, bersifat subyektif. Karena, pembentukan perda tergantung pada pemegang peran, yaitu kepentingan (*interest*) serta nilai dan sikap (*ideologi*). Kedua, bersifat obyektif. Sebab, pembentukan perda tergantung pada faktor-faktor yang ada di luar diri pemegang peran, yaitu aturan (*rule*), kesempatan (*opportunity*), kemampuan (*capacity*), komunikasi (*communication*), dan proses (*process*).

Faktor-faktor subyektif terdiri dari apa yang ada dalam benak para pelaku peran, seperti kepentingan-kepentingan dan "ideologi-ideologi (nilai-nilai dan sikap)" mereka. Hal-hal tersebut merupakan apa yang semula diidentifikasikan kebanyakan orang, berdasarkan naluri sebagai "alasan" dari perilaku masyarakat.[47]

a. Kepentingan (atau insentif) mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri, yang berkenaan dengan insentif yang bersifat materiil dan insentif nonmateril, seperti penghargaan dan acuan kelompok berkuasa. Kepentingan pelaku peran, yang terdiri dari lembaga pembuat peraturan, meliputi individu yang diwadahi dalam partai; lembaga pelaksana; dan pemegang peran yang masing-masing mempunyai arena pilihan.
b. Ideologi (nilai dan sikap) merupakan kategori subyektif

[46] Aan Seidmann, Bob Seidmann, Nalin A, (alih bahasa Johannes Usfunan, dkk), *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Elips, Jakarta.

[47] Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin A, *Op cit*. Hal. 117-118.

kedua dari kemungkinan penyebab perilaku. Bila ditafsirkan secara luas, kategori ini mencakup motivasi-motivasi subyektif dari perilaku, yang tidak dicakup dalam "kepentingan". Motivasi tersebut termasuk semua hal, mulai dari nilai; sikap dan selera; hingga ke mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia; kepercayaan keagamaan; dan ideologi politik, sosial, dan ekonomi yang kurang lebih cukup jelas.

Berbeda dengan faktor subyektif, kategori-kategori obyektif ROCCIPI, yaitu peraturan *(rule),* kesempatan *(opportunity),* kemampuan *(capacity),* komunikasi *(comunication),* dan proses *(process),* memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan. Kategori ini harus merangsang seorang penyusun rancangan undang-undang (RUU), untuk memformulasikan hipotesis penjelasan yang agak berbeda, dan usulan pemecahan.[48]

a. Peraturan. Perda adalah produk hukum administrasi yang tunduk pada asas keabsahan tindakan pemerintahan, meliputi aspek kewenangan, prosedur, dan substansi. Ketiga aspek tersebut tunduk pada asas legalitas, yang menjadi landasan pembentukan dan pengujian perda. Materi muatan perda merupakan implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan. Substansi pengaturan peraturan perundang-undangan, yang berkaitan dengan kewenangan dan kewajiban pemerintah daerah (pemda), serta hak dan kewajiban masyarakat, adalah batasan materi muatan perda.
b. Kesempatan. Perda merupakan instrumen penataan

[48] *Ibid*. Hal. 118-121.

peluang ekonomi dan peluang sosial bagi masyarakat, untuk akses sumber daya yang didistribusikan pemda. Penataan dilakukan atas dasar kondisi sosial dan ekonomi masyarakat, serta komitmen politik pemda. Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, materi muatan perda harus memperhatikan keterbatasan masyarakat miskin, yaitu ketidakberdayaan, keterkucilan, kerentanan, keamanan, serta keberlanjutan kehidupan mereka.

c. Kemampuan. Materi muatan perda harus mempertimbangkan kemampuan para pelaku peran untuk melaksanakan peran mereka. Oleh karena itu, kapasitas daerah harus dipertimbangkan sesuai dengan kondisi lokalitas daerah, yang berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, dan politik.
d. Namun demikian, kewajiban negara atau pemerintah dalam pemenuhan hak atas pendidikan dan kesehatan, harus juga diperhatikan. Hal itu untuk mengambil langkah-langkah kebijakan dan memaksimalkan sumber daya serta berupaya secara cepat mewujudkan hak-hak ekonomi masyarakat.
e. Komunikasi. Ketidaktahuan seorang pelaku peran, terutama masyarakat, tentang peraturan perundang-undangan merupakan persoalan tersendiri. Khususnya, masyarakat miskin yang menghadapi berbagai keterbatasan. Berkenaan dengan hal tersebut, pemerintah selayaknya mengambil langkah-langkah yang memadai. Hal itu untuk mengomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju. Keterbukaan pemerintahan dibutuhkan,

terutama terkait kewajiban informasi, baik secara aktif maupun pasif.

f. Proses. Pembentukan perda dilakukan dengan membuka ruang peran serta masyarakat melalui proses *hearing* maupun sosialisasi rancangan perda. Peran serta dilakukan dengan melibatkan pelaku peran dan kelompok kepentingan untuk menyampaikan aspirasi. Peran serta masyarakat dan aspirasi yang disampaikan wajib untuk didengarkan dan memengaruhi keputusan.

Sementara, permasalahan sosial akibat penerapan perda, secara khusus, ditawarkan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA). Metode ini meliputi analisis *cost and benefit system*. Artinya, pelaksanaan perda dievaluasi sedemikian rupa, khususnya pada dampak yang ditimbulkan terhadap modal sosial yang ada. Hasil analisis akan menjelaskan signifikansi keberhasilan atau kegagalan penerapan perda dalam masyarakat. Selanjutnya, hal itu akan diikuti dengan usulan perbaikan yang lebih rasional dan aplikatif.

Perumusan masalah sosial tersebut, misalnya, meliputi hal-hal sebagai berikut:

a. Apa masalah sosial yang ada?
b. Siapa masyarakat yang perilakunya bermasalah?
c. Siapa aparat pelaksana yang perilakunya bermasalah?
d. Apa analisis keuntungan dan kerugian atas penerapan perda?
e. Apa tindakan yang diperlukan untuk mengatasi masalah sosial?

ROCCIPI dan RIA merupakan model yang umum digunakan dan seringkali ditawarkan dalam perumusan legislasi di Indonesia. Banyak buku-buku panduan

perumusan perda yang menggunakan kedua model ini. Namun demikian, model ini sebenarnya tidak sepenuhnya dapat menjadi model perumusan perda yang *propoor*. Hal itu karena dua hal utama. Pertama, ROCCIPI dan RIA merupakan model yang menguji keberlakuan perda secara umum. Sedangkan, hambatan bagi orang miskin ada pada ketentuan-ketentuan pasal-pasal dalam perda, yang tidak memberikan *legal empowerment* kepada orang miskin. Kedua, ROCCIPI dan RIA merupakan model transplantasi perumusan legislasi, yang kemudian digunakan secara *taken for granted* di Indonesia, tanpa melihat karakteristik normatif proses penyusunan perda di Indonesia.

Model ini, dalam tataran penyusunan naskah akademik, kemudian masuk ke dalam bahasan implikasi pengaturan perda. Hal tersebut berdasarkan Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahasan implikasi ini, dalam praktiknya kemudian, hanya menguraikan secara umum implikasi penerapan perda tersebut, dalam aspek beban keuangan dan aspek sosial. Model ini sebenarnya lebih pemerintah-sentris, karena melihat akibat penerapan perda dari kacamata pemda.

Dalam konteks *propoor*, perspektif yang digunakan sudah seharusnya lebih ke arah *assessment* terhadap tiap-tiap perumusan norma. Karena dengan karakteristik positivisme hukum yang sangat kuat, tiap-tiap norma mempunyai keberlakuan tersendiri. Dan, kegagalan menganalisis akibat-akibat hukum tiap-tiap norma tersebut, akan berpengaruh sangat besar terhadap tertutupnya akses keadilan. Alhasil, hal tersebut akan menciptakan perda yang tidak *propoor*.

Dengan kelemahan-kelemahan model perumusan perda saat ini, yang lebih menekankan pada aspek perda secara umum, kajian ini memajukan suatu model *assessment* yang lebih rinci, dan mewakili karakteristik perumusan perda saat ini. Yaitu, model *Article Impact Assessment* (AIA) sebagai model yang membuka ruang bagi orang miskin untuk mengakses keadilan.

2. Article Impact Assessment (AIA) sebagai Model Penyusunan Perda yang Berkarakter Propoor

Pembangunan hukum telah menimbulkan dampak diskriminasi kepada kelompok masyarakat. Sehingga, mereka kehilangan akses dan penguasaan atas sumber daya (*resources*). Terjadinya hubungan asimetri antara hukum dan masyarakat, telah menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan *(inequalities)*, baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik. Keterbatasan kemampuan hukum untuk mengakomodasi semua situasi dan kondisi, serta tata nilai kehidupan masyarakat, selayaknya dapat diantisipasi semaksimal mungkin. Sehingga, kualitas pengaturan menjadi lebih baik. Keterbatasan kemampuan hukum disebabkan dua aspek utama teknik substantif. Menurut Atiya,[49] hal itu mengakibatkan hukum yang tidak baik atau jelek:

> "Law may be bad because they are technically bad; for instance, because they are obscure, ambiguous, internally inconsistent, difficult to discover, or hard to aplly to avariety of circumstances. and secondly, laws may be substantively bad simply in the sense thast

[49] P.S. Atiya, *Law and Modern Society*, Oxford University Press, Great Clasredon – London, 1995. Hal. 203

> they produce unacceptable results–injustice or plain idiocy, or less extremmely, because they are inefficient and expensive, or produce inconsistency or anomaly between like cases."

Pendapat di atas menunjuk pada dua aspek penting yang harus dicermati, yaitu aspek teknikal dan aspek substansi. Aspek teknikal dan substansi, menurut Atiya, merupakan dua hal yang dapat menjadikan suatu perda menjadi tidak baik. Pendapat Atiya di atas juga berkenaan dengan diksi atau pilihan kata, yang secara teknis dirumuskan oleh *legal drafter*. Diksi teknis ini kemudian bermuatan substantif, yang membuat karakter perda menjadi *propoor* atau tidak. Kesimpulan dari pendapat Atiya, penting sekali melihat akibat atau *impact* secara substantif dari pilihan-pilihan kata, yang secara teknis dibuat oleh *legal drafter*.

Masih berkaitan dengan hal di atas, Satjipto Rahardjo mengatakan, penyusunan legislasi terdiri atas dua tahapan utama, yaitu tahap sosiologis (sosio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis, proses-proses untuk mematangkan suatu gagasan dan/atau masalah berlangsung, yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan itu berhasil dilanjutkan, bisa jadi, bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam *(articulated)* dibandingkan saat muncul. Pada titik ini, gagasan akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis. Yakni, pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis, yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga khusus berpendidikan hukum.[50]

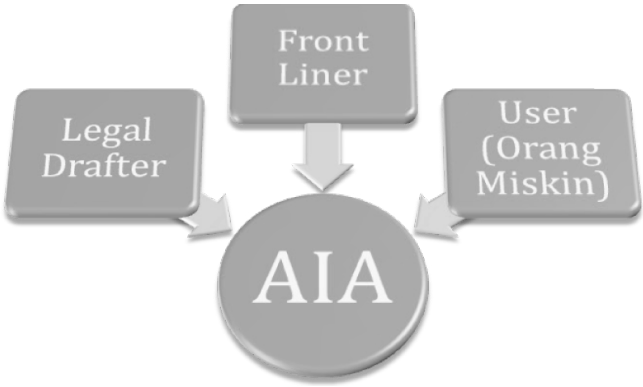
[50] Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003. Hal. 135.

Apabila kita renungkan, proses sosiologis dan yuridis ini sangat berkaitan dengan apa yang dikemukakan Atiya dalam konteks teknis substantif. Artinya, perumusan perda, baik oleh Satjipto Rahardjo maupun Atiya, mensyaratkan proses hubungan yang sangat erat, antara teknis substantif dalam bahasa Atiya, dan sosiologis yuridis dalam bahasa Satjipto. Hal ini menunjukkan, proses pembentukan hukum (legislasi) merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Legislasi tidak hanya suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum, yang dilakukan sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu. Namun, jangkauannya meluas sampai pada pergulatan, dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya. Dalam konteks ini, terdapat suatu kebutuhan yang menjelaskan hubungan sebab akibat, antara teknis yuridis dan akibatnya secara sosial politik.

Ironisnya secara praktis, penyusunan naskah akademik dan rancangan perda kemudian hanya memunculkan aspek teknis yuridis tetapi meninggalkan aspek substantif sosial. Permasalahan ini sudah muncul dalam strategi nasional (stranas) akses terhadap keadilan, yang menyatakan, pendidikan hukum, termasuk di dalamnya pendidikan perancang peraturan perundang-undangan, lebih bersifat teknis-normatif. Kelemahan inilah yang harus dipetakan dan ditemukan solusinya oleh kalangan perguruan tinggi.

Oleh karena itu, kajian ini memajukan model *Article Impact Assessment* (AIA). Model ini dapat mewakili kebutuhan teknis-substantif secara lebih rinci dalam tiap-tiap perumusan norma, dibandingkan dengan model saat ini, yang hanya melihat akibat secara umum penerapan

perda. Model AIA dapat diintegrasikan dalam penyusunan naskah akademik rancangan perda. Sehingga, keseluruhan penyusunan rancangan perda mempunyai nilai teknis-yuridis dan substantif-sosiologis. Dalam penerapannya, AIA akan menanyakan beberapa indikator *legal empowerment* kepada tiga pemangku kepentingan, yaitu *legal drafter* sendiri, *service frontliner*, dan *user* (orang miskin).



Ragaan 5. Skema Triadik dalam model AIA.

3. Indikator Legal Empowerment dalam Kerangka AIA

Ketimpangan antara hukum dan keadaan sosial terwujud dalam bentuk kemiskinan masyarakat. Kemiskinan dimaksud ditandai dengan tidak berfungsinya hukum, dalam menjamin pemenuhan hak-hak yang paling mendasar, pada konteks akses terhadap keadilan bagi orang miskin. Untuk itu, *legal empowerment* diperlukan. Tidak saja terhadap orang miskin, namun yang lebih utama lagi, dalam konteks kajian ini, *legal empowerment* terhadap naskah akademik dan rancangan perda.

Secara konkret, Model AIA akan menguji apakah tiap-tiap perumusan norma, dalam tiap-tiap pasal rancangan perda,

mempunyai nilai *legal empowerment* dengan indikator-indikator tertentu. Hal tersebut akan dibahas dalam subbab ini. Dalam kaitannya dengan akses terhadap keadilan bagi orang miskin, AIA harus digunakan dalam kerangka *legal empowerment*. Dengan demikian, indikator-indikator *legal empowerment* akan menjadi *check list* bagi *legal drafter* ketika menguji tiap-tiap pasal perumusan norma dalam perda.

Apakah indikator-indikator *legal empowerment* tersebut? UNDP dalam hal ini menyatakan, "*Access to justice is the ability of people to seek and obtain a remedy through formal or informal institutions of justice, and inconformity with human rights standards.*"[51] UNDP juga menambahkan, *"Access to justice is closely linked to poverty reduction since being poor and marginalized meansbeing deprived of choices, opportunities, access to basic resources and voice in decision-making."*[52] Dengan demikian, indikator *legal empowerment* dapat dirumuskan, dalam hal ini adalah, kesempatan, pilihan, akses, dan kemampuan. Dalam konteks penerapan AIA, *legal drafter* harus menguji, apakah norma-norma dalam pasal-pasal rancangan perda membuka kesempatan dan akses, serta memberikan pilihan dan kemampuan kepada masyarakat miskin, untuk mendapatkan jaminan hak asasi manusia (HAM) atau tidak?

The Commission for Legal Empowerment of the Poor (CLEP) menyatakan, "*The fight against poverty by identifying and providing the poor with legal and institutional tools that allow them to benefit from greater security and to create*

[51] UNDP, *Programming for Justice: Access for All*, www.undp.org/governance/docs/Justice_Guides_ProgrammingForJustice-Access-ForAll.pdf, 2005.

[52] UNDP, *Access to Justice Practice Note*, www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_En.pdf, 2004.

wealth within the rule of law."[53] Indikator-indikator yang bisa diabstraksikan adalah keamanan dan kesejahteraan. Dalam konteks ini, *legal drafter* harus dapat menguji, apakah norma yang dirumuskan dapat memberikan keamanan dan kesejahteraan atau tidak?

John W. Bruce et al. dalam laporannya kepada USAID menyatakan, *"Legal empowerment of the poor occurs when the poor, their supporters, or governments–employing legal and other means–create rights, capacities, and/or opportunities for the poor that give them new power to use law and legal tools to escape poverty and marginalization. Empowerment is a process, an end in itself, and a means of escaping poverty."*[54] Indikator-indikator yang bisa diabstraksikan adalah hak, kapasitas, dan kesempatan. Dalam konteks AIA, pertanyaan *legal drafter* adalah apakah norma-norma yang dirumuskan dalam rancangan perda dapat menjamin hak, meningkatkan kapasitas, dan memberikan kesempatan kepada orang miskin atau tidak?

Secara konkret, Model AIA akan menguji, apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan perda memberikan kesempatan atau tidak? Memberikan pilihan-pilihan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kemampuan atau tidak? Memberikan keamanan atau tidak? Membuka akses kesejahteraan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kapasitas atau tidak?

---

[53] Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Agreed Principles and Conceptual Framework*, http://legalempowerment.undp.org/, 2006.

[54] Bruce, John W., Omar Garcia-Bolivar, Tim Hanstadt, Michael Roth, Robin Nielsen, Anna Know, and Jon Schmidt, *Legal Empowerment of the Poor: from Concepts to Assessment*, Burlington, VT: ARD Inc. for USAID, http://www.ardinc.com/upload/photos/676LEP_Phase_II_FINAL.pdf, 2007.

Ragaan 6. Indikator *legal empowerment* dalam kerangka AIA.

Melalui *field research*, pertanyaan-pertanyaan tersebut diajukan untuk melihat dua hal. Pertama, kesamaan persepsi tiga pemangku kepentingan (*legal drafter, frontliner*, dan orang miskin) dalam memaknai diksi (pilihan kata), yang digunakan pada perumusan norma perda. Kedua, sejauh mana diksi dalam tiap-tiap perumusan pasal memenuhi indikator-indikator *legal empowerment*.

4. AIA dan Karakter Hukum Pengayoman

Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif. Sedangkan, perilaku akan menggerakkan peraturan dan sistem yang dibangun. Perda selayaknya mengabdi pada kebahagiaan manusia. Sehingga, perda dapat berfungsi sebagai instrumen menuju negara hukum yang membahagiakan rakyat.[55] Oleh karena itu, pembentukan perda membutuhkan langkah-langkah pengayoman, yang

[55] Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya,* Genta Perss, Yogyakarta, 2008.

mampu menjadi jembatan bagi keterbatasan si miskin untuk mengakses pelayanan, yang diselenggarakan pemda. Skema triadik dalam model AIA, diharapkan menjadi jembatan antara pemangku-pemangku kepentingan, dalam pembentukan perda. Sehingga, hal itu akan menghasilkan perda yang *propoor.*

Pembentukan perda yang berdasarkan "kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat", paralel dengan pendapat Eugen Ehrlich. Sebagai salah satu pemikir hukum dalam perspektif sosiologis, Ehrlich menyatakan, hukum yang baik haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat. Lebih lanjut, Ehrlich mengatakan, hukum positif baru akan memiliki daya berlaku yang efektif, jika berisikan atau selaras, dengan hukum yang hidup dalam masyarakat *(the living law).* Menurut pemikiran Ehrlich, mereka yang berperan, sebagai pihak yang mengembangkan hukum, harus mempunyai hubungan erat dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat bersangkutan.

Pemberdayaan produk hukum daerah sebagai instrumen yang menjamin hak-hak masyarakat miskin, berkaitan erat dengan proses pembentukan hukum pengayoman. Hukum pengayoman yang dimaksud adalah menempatkan kedaulatan tujuan hukum dan asas-asas hukum, agar pemenuhan hak-hak masyarakat miskin dapat dilakukan pemerintah, melalui peningkatan kapasitas dan akses mereka pada keadilan. Hukum pengayoman sebagai bentuk pemberdayaan produk hukum daerah, membutuhkan sebuah proses pembentukan dengan pendekatan yang komperehensif dan partisipatif. Pendekatan perda yang mengayomi, akan melahirkan produk hukum yang

responsif terhadap keterbatasan masyarakat miskin, dalam mengakses pelayanan. Sebagai produk hukum administrasi, pembentukan perda diorientasikan untuk memberikan kerangka legal, dalam melaksanakan pelayanan dan pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat. Kerangka legal yang dibangun dilandaskan pada pikiran-pikiran dasar, yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat, terutama masyarakat miskin.

Bab VII
Ke Arah Perda yang Propoor

Paparan sebelumnya menunjukkan, terdapat beberapa kelemahan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011, yang menjadi dasar bagi proses penyusunan naskah akademik sebuah produk peraturan perundang-undangan. Pertama, asas hukum sebagai fondasi suatu perundang-undangan, yang memberi makna etis bagi sebuah peraturan dan tata hukum. Sayangnya, asas-asas hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011, masih bersifat abstrak dan masih perlu diderivasi menjadi norma positif. UU Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya juga mengatur konsekuensi peraturan perundang-undangan yang bertentangan, terutama dengan asas yang relatif berlaku universal, seperti kemanusiaan, *kebhinnekaan*, dan keadilan *(lex iniusta non est lex)*. Jika tidak, asas-asas dalam Pasal 5 dan 6 hanya menjadi semacam "gincu pemanis". Kedua, segi bahasa. Bahasa memegang peran penting dalam cara berhukum kita. Hukum dengan segala dinamikanya dimediasi bahasa. Kita tidak dapat menghindarkan hukum sebagai persoalan bahasa. Peraturan perundang-undangan sebagai teks, tentu tidak hanya melibatkan sintatik, melainkan juga semantik dan pragmatik. Ciri-ciri bahasa

peraturan perundang-undangan yang ditekankan UU Nomor 12 Tahun 2011 begitu mekanistik.

Bahasa hukum kita semakin menjauh dari konteks. Seakan, manusia bukan menjadi subyek peraturan. Guna menciptakan kepastian, bahasa hukum dipaksakan secara kaku dengan menggunakan kalimat yang eksklusif, struktur gramatikal yang dipaksakan, atau terminologi yang dibatasi. Pada akhirnya, bahasa hukum kita sukar dimengerti dan membingungkan masyarakat. Bahasa hukum menjadi tidak ramah bagi masyarakat akar rumput, yang secara stereotip dikategorikan sebagai awam, buta hukum. Berkaitan dengan bahasa, UU Nomor 12 Tahun 2011 seharusnya membuka ruang partisipasi masyarakat. Masyarakat sebagai sasaran dan pengguna dokumen hukum, berhak dan harus memastikan peraturan perundang-undangan disusun dengan bahasa yang mudah dimengerti masyarakat, yang dikonstruksikan secara sosial *(social contruction)* sebagai awam. Karena itu, dalam perspektif peraturan daerah (perda) transformatif, fungsi hukum dimaknai bukan hanya sekadar menjaga ketertiban. Hukum dapat menjadi alat dalam melakukan perubahan sosial. Hukum bisa mendorong perubahan dengan mengubah relasi, atau pola-pola hubungan di dalam suatu masyarakat menjadi lebih berkeadilan.

Di sisi lain, tidak bisa dipugkiri, adanya ketimpangan antara hukum dan keadaan sosial terwujud dalam bentuk kemiskinan masyarakat. Kemiskinan dimaksud ditandai dengan tidak berfungsinya hukum dalam menjamin pemenuhan hak-hak yang paling mendasar, dalam konteks akses terhadap keadilan bagi orang miskin. Secara

konkret, penggunaan model *Article Impact Assessment* (AIA) akan menguji, apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan perda, mempunyai nilai *legal empowerment* dengan indikator-indikator tertentu.

Model AIA akan menguji, apakah tiap-tiap perumusan norma dalam tiap-tiap pasal rancangan perda memberikan kesempatan atau tidak? Memberikan pilihan-pilihan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kemampuan atau tidak? Memberikan keamanan atau tidak? Membuka akses kesejahteraan atau tidak? Memberikan/meningkatkan kapasitas atau tidak? AIA juga berusaha mendorong peran kelas tengah terdidik untuk proaktif dalam merumuskan setiap norma, pada penyusunan naskah akademik dan perda, yang berkarakter *propoor* dan bervisi keadilan. Dengan kata lain, penggunaan AIA hendak mendorong proses transformasi masyarakat lewat instrumen hukum yang berkarakter pengayoman.

Ke depan, peningkatan kapasitas *legal drafter* diperlukan dalam konteks penyusunan naskah akademik dan perda. Lewat perubahan paradigma dan implementasi Model AIA, harapannya, hal itu dapat meningkatkan pemahaman dan kemampuan teknis para *legal drafter*. Untuk selanjutnya, mendorong perda yang berkarakter *propoor* dan mengayomi masyarakat miskin. Selain itu, sebuah proses pengujian model penyusunan perda hasil kajian pada tahun kedua, diperlukan sebagai basis pembuatan modul penyusunan perda yang berkarakter *propoor.*

Daftar Pustaka

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Disertasi),* Pascasarjana UI, Jakarta, 1990.

Aan Seidmann, Bob Seidmann, Nalin A, (alih bahasa Johannes Usfunan, dkk), *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, Elips, Jakarta.

Amartya Sen, *Development as Freedom*, Anchor Books, New York, 1999.

B.C. Smith, *Spacial Ambiguities: Decentralisation within the State, Public Administration and Development*, Vol. 6 (PP. 455-465).

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2004.

Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Bruce, John W., Omar Garcia-Bolivar, Tim Hanstadt, Michael Roth, Robin Nielsen, Anna Know, and Jon Schmidt, Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment

, Burlington, VT: ARD Inc. for USAID,http://www.ardinc.com/upload/photos/676LEP_Phase_II_FINAL.pdf, 2007.

Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Teori, Prinsip, dan Praktik*, Makalah pada "Forum Rapat Kerja ke-3 dan Koordinasi Pelaksanaan Deliberative Forum "Program Pemberdayaan Masyarakat Sipil dalam Proses Otonomi Daerah"" di Yogyakarta pada 24 Agustus 2005.

Cheema, Shabbir G, dan Rondinelli, *Decentralizaytion and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1984.

Commission on Legal Empowerment of the Poor Agreed Principles and Conceptual Framework, http://legalempowerment.undp.org/, 2006.

D.H.M Meuissen, *Ilmu Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Pro Justitia, Jurnal Unika Parahyangan, Tahun XII Nomor 4, Oktober 1994.

Danny Burns, *The Politics of Decentralisation*, The Macmillan Press, London, 1994.

David M Trubek dan Alvaro Santos, *The New Law and Economic Development a Critical Appraisal*, Cambridge, USA, 2006.

David Osborne, dan Ted Gaebler, *Mewirausahakan Birokrasi-Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*, PPM, Jakarta. 1999.

Erman Rajagukguk, *Butir-Butir Hukum Ekonomi*, Univ. Indonesia, Fakultas Hukum, Lembaga Sudi Hukum dan Ekonomi, Jakarta, 2011.

Eny Nurbaningsih dan Tisnanta, dalam *Menggagas Penyusunan dan Implementasi Perda yang Partisipatif,* Justice for the Poor-the World Bank, Jakarta, 2006.

Francis Fukuyama, *Memperkuat Peran Negara*, Gramedia, Jakarta, 2005.

Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, *Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia, Jakarta, 1991.

Hans Kelsen (alih Bahasa: Nurainun Mangunsong), *Teori Hukum Murni*, Nusamedia, Bandung, 2007.

Harold J. Breman, *Law and Revolution, II: The Impact The Protestan Reformations on The Legal Western Legal Tradition*, Harvard University Press.

J Ruland, *Urban Devolopment in Southeast Asia: Regional Sities and Local Government, Boulder*, Westview Press, 1992.

James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, World Bank, Washington DC, 1999.

Jan M. Broekman, *Legal Subjective as Precondition for Intertwinent of Law and Welfare State*, walter de Gruyter, Berlin - New York, 1985.

Jesse C Ribot, *Waiting for Democracy – the Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, World Resources Institute, Washington DC, 2004.

Jhon Rawls, (alih bahasa Usair Fauzan & Heru Prasetyo), *Teori Keadilan, Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN Fak. Hukum UI, 2002.

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jilid 2, Kanisius, Jakarta, 2007.

Naning Mardiniah, *Meneropong Hak Atas Pendidikan dan Layanan Kesehatan – Analisis Situasi di Tiga Kabupaten; Indramayu, Sikka dan Jayapura*, LP3ES, Jakarta, 2005.

Oentarto, SM, et al; *Menggagas Format Otonomi Daerah*, Samitara Media Utama, Jakarta, 2004.

PM. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

P.S. Atiya, *Law and Modern Society*, Oxford University Press, Great Clasredon – London, 1995.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005.

Philipus M Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato peresmian penerimaan jabatan Guru Besar, 10 Oktober 1994.

R. Cover, *Foreword: Nomos and Narrative*, Harvard Law Review, 1983.

Roberto M Unger (penerjemah: Dariyanto dan Derta SW), *Teori Hukum Kritis*, Nusa Media, Bandung, 2007.

Roem Topatimasang, dkk, *Sehat itu Hak, Panduan Advokasi Masalah Kesehatan Masyarakat*, KuLS, Jakarta. 2005.

Ronald M. Dworkin, *Freedom's Law, The Moral Reading of the American Constitution*, Havard University Press, Cambridge, Mass, 1996.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, 1980.

----------, *Biarkan Hukum Mengalir*, Kompas, Jakarta, 2007.

----------, *Hukum Progresif - Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

----------, *Mendudukkan Undang-Undang Dasar*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2007.

----------, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya,* Genta Perss, Yogyakarta, 2008.

----------, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak-Hak Manusia yang Asasi untuk Memperoleh Jaminan Rasa Aman dan Sejahtera dalam Kehidupan Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Di Tengah Pelaksanaan Program Pembangunan Nasional yang Sering Tak Berkiblat ke Kepentingan Rakyat*, Makalah Semiloka HAM Ekosob, Pusham UII, Yogyakarta 16-18 April 2007.

----------, *Hukum, Kebebasan, Kekuasaan*. http://soetandyo.wordpress.com/2010/12/16/hukum-kebebasan-kekuasaan-2/. Diakses 15 November 2013.

Sri Kusumastuti Rahayu, *Memahami Kemiskinan, Modul Pelatihan Dasar-Dasar Analisis dan Diagnosis Kemiskinan di Indonesia*, Smeru, Jakarta, 2005.

Sulistyowati Irianto, *Menuju Pembangunan Hukum Pro-keadilan Rakyat, dalam Sosiologi Hukum dalam Perubahan*, editor: Antonius Cahyadi dan Donny Danardono, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.

Sulton Mawardi, *Pengarusutamaan Penanggulangan Kemiskinan dalam Kebijakan Pembangunan*, makalah, Smeru, Jakarta 2005.

Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah – Dialog Kelompok Positivist dan Relativist*, Jentera, Edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.

The World Bank, *Poverty Reduction Strategies in Decentralized Contexts: Comparative Lessons in Local Planning and Fiscal Dimensions*, June 2004.

Tisnanta dkk, *Dinamika Isi dan Implementasi Perda di 10 Kabupaten/Kota Provinsi Lampung* (studi isi dan implementasi pelayanan publik di bidang kesehatan, ketenagakerjaan, dan sumber daya alam yang berpihak pada masyarakat miskin, perempuan dan anak, serta masyarakat marginal). Hasil Penelitian, The World Bank, 2006.

----------, *Akses Masyarakat Miskin dalam Pengelolaan Sumber Daya Tambang Bahan Galian Golongan C Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung*, Penelitian Dosen Muda, DP2M, 2007.

----------, *Akses Perempuan dalam Pelayanan Kesehatan di Provinsi Lampung*, Hasil Penelitian, Dinas Kesehatan Provinsi Lampung, 2005.

----------, *Kajian Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Berorientasi pada Upaya Mengatasi Masalah Kemiskinan di Provinsi Lampung*, Penelitian, Kanwil Depkumham, 2007.

----------, *Meniti Partisipasi Publik (Perlindungan Hukum dalam Proses Partisipasi Publik di Provinsi Lampung)*, KBH Lampung & The Ford Foundation, 2003.

----------, *Progresifitas Pembentukan Peraturan Daerah yang Berbasis Kesejahteraan Rakyat* (Perspektif Keberpihakan Penyelenggaraan Pelayanan Dasar Pemda Terhadap Masyarakat Miskin), Hibah Disertasi, Undip, 2009.

UNDP, *Access to Justice Practice Note*, www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_En.pdf, 2004.

UNDP, *Programming for Justice: Access for All*, www.undp.org/governance/docs/Justice_Guides_ProgrammingForJustice-Access-ForAll.pdf, 2005.

William Rivera dan Gary Alex (editors), *Decentralized Sistems - Case Studies of International Initiatives, Agriculture and Rural Development* – USAID- The World Bank - Discussion Paper 8 Extension Reform for Rural Development, 2004.

Yuichi Shionoya, *Economy and morality*, Edward Elgar Publishing Ltd, Northamton Massachusetts, 2005.

Indeks

A

AIA 57, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 74
Article 63, 65, 74

B

bahasa 14, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 29, 34, 35, 47, 58, 65, 72, 73, 75, 77

D

dinamika 7

E

efektivitas 46
ekonomi 8, 11, 12, 22, 25, 35, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 46, 48, 51, 55, 57, 59, 60, 63

K

kemiskinan 8, 9, 11, 25, 26, 32, 35, 37, 39, 48, 57, 60, 66, 73

L

legal drafter 64, 66, 67, 68, 69, 74
legal empowerment 42, 62, 66, 67, 69, 74
legislasi 9, 14, 34, 35, 39, 50, 55, 61, 62, 64, 65

N

naskah akademik 14, 20, 43, 44, 45, 46, 62, 65, 66, 72, 74

P

pemerintah daerah 10, 19, 35, 38, 50, 59
Pengayoman 69
Perda 10, 11, 12, 28, 32, 40, 41, 42, 44, 47, 50, 57, 59, 63, 69, 72, 76, 79
poor 26, 38, 42, 67, 68
prolegda 14, 39, 40, 41

R

regulasi 39
RPJMD 37, 38, 41, 42

S

sistem 7, 8, 9, 11, 30, 47, 52, 69

T

transformatif 52, 53, 54, 55, 73
Trubek 7, 76

U

urgensi 43

Y

Yuridis 44

Tentang Penulis

Dr. Hieronymus Soerja Tisnanta, S.H., M.H.

HS Tisnanta yang lahir di Boyolali, 30 September 1961, adalah Lektor Kepala pada Fakultas Hukum Universitas Lampung. Ia merupakan Sarjana Hukum dari Universitas Diponegoro (1985), Magister Hukum dari Universitas Airlangga (1998), dan Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Diponegoro (2012). Tisnanta pernah mengikuti *Sandwich-like Program* di University of Flinders, Australia (2009), dan *Tailor Made* tentang Socio-Legal di Van Vollenhoven Institute, Leiden (2010). Saat ini, ia menjabat sebagai Ketua Pusat Kajian Kebijakan Publik dan HAM (PKKP HAM) Fakultas Hukum Universitas Lampung. Pada Program S1, Tisnanta mengajar mata kuliah Hukum Administrasi, Hukum Tenaga Kerja, Logika, dan Filsafat Hukum. Sementara pada Program S2, ia mengajar mata kuliah Teori Hukum, Filsafat Hukum, Hukum dan Kebijakan Publik, serta Metode Penelitian Hukum. Buku yang telah ia terbitkan, yaitu *Krisis Hukum dan Tantangan Negara Kesejahteraan Indonesia,* Penerbit Universitas Lampung (2012), *Hukum Ketenagakerjaaan* (Buku Ajar), Penerbit Universitas Lampung (2009), dan *Filsafat Hukum*, Penerbit Universitas Lampung (2005). Alamat email: *s.nymus@yahoo.co.id*.

Rudy, S.H., LL.M., LL.D.

Penulis lahir di Telukbetung, 4 Januari 1981. Ia adalah Lektor pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Rudy merupakan Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2003), Magister Hukum dari Kobe University, Japan (2007), dan Doktor Hukum dari Kobe University, Japan (2012). Saat ini, ia menjabat sebagai Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung dan Ketua Pusat Kajian Konsitusi dan Peraturan Perundang-undangan (PKK PUU). Mata kuliah yang ia ampu adalah Hukum Konstitusi, Hukum Pemerintahan Daerah, dan Sejarah Hukum. Rudy telah menerbitkan buku, antara lain *Hukum Pemerintahan Daerah, Perspektif Konstitusionalisme*, Penerbit Indepth Publishing, Bandar Lampung (2012), *Konstitusionalisme Indonesia*, Buku I Dasar dan Teori, PKK PUU Fakultas Hukum Universitas Lampung (2013). Alamat email: *rudy.1981@fh.unila.ac.id*.

Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.H.

Widodo Dwi Putro adalah dosen di Fakultas Hukum Universitas Mataram. Widodo mengajar mata kuliah Filsafat dan Sosiologi Hukum. Selain mengajar, ia aktif sebagai sukarelawan di Lembaga Studi Bantuan Hukum (LSBH) Nusa Tenggara Barat dan terlibat dalam berbagai aktivitas antipenggusuran. Buku yang telah ia publikasikan, di antaranya *Balai Mediasi Desa* (2005), *Menolak Takluk: "Newmont versus Hati Nurani"*, dan *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum* (2012). Artikelnya juga sudah dimuat dalam *Journal Law Globalization and Public Policy* Vol. 18 (2013). Alamat email: *widodo.fhunram@gmail.com*.

Oki Hajiansyah Wahab, S.IP., M.H.

Oki Hajiansyah Wahab menyelesaikan program pendidikan sarjana (S1) Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Lampung (2006), Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum Universitas Lampung, dan kini tengah menempuh Program Doktoral Ilmu Hukum (S3) di Universitas Diponegoro. Saat ini, ia bergiat sebagai peneliti di Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKP HAM) Fakultas Hukum Universitas Lampung. Artikelnya tersebar di media lokal dan *online*. Bukunya yang sudah terbit adalah *Jaminan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi* dan *Terasing di Negeri Sendiri* yang juga terbit dalam edisi Inggris *Alienated in Their Own Homeland* (2012), Monograf *Merajut Jurnalisme Damai* (2012), *Jongok* (2013). Artikelnya juga sudah dimuat di *Journal Law Globalization and Public Policy* Vol. 18 (2013) dan *US China Law Review* Vol. 1 (2014). Alamat Email: *paman_mao@yahoo.com*.

UNIVERSITAS LAMPUNG

"Banyak sekali Perda yang dibuat oleh pemerntah daerah hanya karena ingin memenuhi kuota anggaran, namun sesungguhnya tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kajian dalam buku ini hendak membongkar kelemahan yang ada dan memberikan solusi akan perlunnya proses regulasi yang memperhatikan kelompok-kelompok marginal yang selama ini diabaikan, padahal pada hakikatnya aturan tersebut dibuat untuk mereka. Kajian ini dilakukan oleh orang-orang yang memiliki sensitifitas terhadap isu-isu faktual dalam masyarakat. *Bonne lecture*."

Rudi Natamiharja
Etudient à l'école doctorale sciences juridiques et politiques
Université Paul Cézanne - Aix Marseille III FRANCE

"Apa yang tengah ditawarkan oleh Tisnanta dan kawan-kawan melalui skema AIA dalam buku ini adalah kebaikan belaka. Hukum dan peraturan yang membumi dan menyebelah kaum miskin adalah cita-cita suci. Buku ini memberi inspirasi untuk mengawal serta mengukur berbagai perda di berbagai propinsi, apakah ia produk langit memihak yang kaya, atau benar-benar lahir dari rahim keluh kesah kaum papa yang menderita."

Arfan Aziz
Ph.D researcher di Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan
Universitas Kebangsaan Malaysia
Redaktur Jurnal Kontekstualita IAIN STS Jambi

"Teramat sering orang menyangka bahwa jika hukum ditegakan maka keadilan dengan sendirinya akan tercapai. Kenyataan kerapkali tidak demikian: rakyat justeru tergilas ketika hukum ditegakkan. Mengapa demikian? Tak lain karena hukum pada hakikatnya adalah *political product*. Hukum bukanlah persembahan dari surga! Hukum adalah hasil dari kontestasi aneka kepentingan dan keberpihakan aneka institusi pembentuknya. Peraturan Daerah (Perda) sebagai salah satu produk hukum pula tak lepas dinamika tersebut. Tarik menarik kepentingan adalah fenomena yang niscaya dalam demokrasi dan tak terkecuali pembentukan hukum. Persoalan utamanya adalah bagaimana mengkreasi dan mendapatkan kreator hukum yang berpihak pada mereka yang rawan dan papa? Buku ini tidak sekedar mencoba menjawab mengapa Perda kerapkali tidak berpihak pada mereka yang papa tapi juga menawarkan pendekatan teoritik dan strategi praktikal agar produk hukum di level daerah berkarakter responsif atas kebutuhan masyarakat banyak."

Manunggal K. Wardaya
Alumnus Monash University Lawschool,
Ph.D researcher pada Faculteit der Rechtsgeleerdheid Radboud
Universiteit Nijmegen, Belanda

Diterbitkan atas Kerja sama:

INDEPTH PUBLISHING
YABIMA
PKKPIAM FH UNILA
Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan

ISBN 978-602-1534-22-9
9 786021 534229